

DES EFFETS
DE
L'OCCUPATION EN TEMPS DE GUERRE

SUR LA PROPRIÉTÉ ET LA JOUISSANCE
DES BIENS PUBLICS ET PARTICULIERS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

Sera présenté et soutenu le Lundi 28 Mai 1900, à 8 heures 1/2

• PAR

J. DEPAMBOUR

Président : M. PILLET, professeur.
Suffragants { *MM. CHÉNON, professeur.*
 { *SAUZET, professeur.*

PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot, 16

1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547919_0043

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DES EFFETS
DE
L'OCCUPATION EN TEMPS DE GUERRE

SUR LA PROPRIÉTÉ ET LA JOUISSANCE
DES BIENS PUBLICS ET PARTICULIERS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-DESSUS

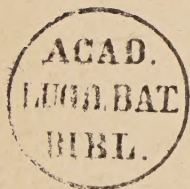
Sera présenté et soutenu le Lundi 28 Mai 1900, à 8 heures 1/2

PAR

J. DEPAMBOUR

Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants { MM. CHÉNON, professeur.
SAUZET, professeur.



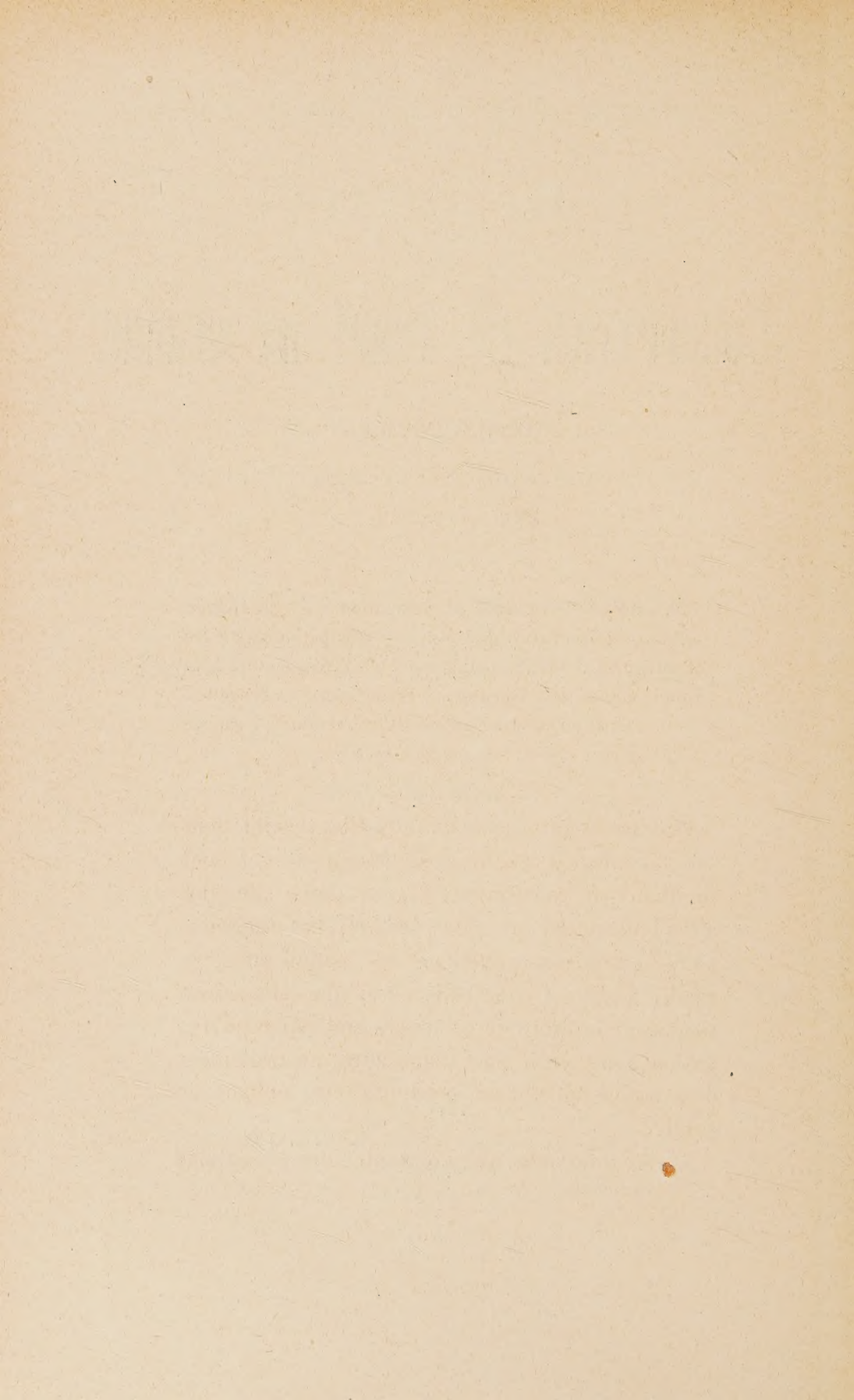
PARIS

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot. 16

—
1900



CHAPITRE PREMIER

DE L'OCCUPATION

Préliminaires. — Invasion et occupation. — Occupation militaire et occupation de guerre. — Occupation de guerre et conquête. — L'occupation peut-elle être assimilée à la simple possession ? Discussion à la conférence de Bruxelles. — L'occupation ne supprime pas la souveraineté légale de l'Etat vaincu, elle ne fait que la suspendre.

Les nations entretiennent entre elles des relations sur un pied d'égalité et de réciprocité et sont sujettes, par conséquent, à avoir entre elles des différends sur des questions de droit. Ces différends peuvent surgir soit parce qu'une nation refuse de rendre à une autre des bons offices que celle-ci prétend avoir le droit de réclamer, soit parce qu'une nation subit de la part d'une autre un traitement défavorable qu'elle ne croit pas être obligée de subir.

« Les différends qui s'élèvent entre les nations
Depambour

ou leurs conducteurs, ont pour objet ou des droits en litige ou des injures (1) ».

Or, chaque fois qu'un pareil différend surgit, la question de droit qui en fait le fond doit être résolue en faveur de l'une ou de l'autre pour que le différend soit épuisé et que l'échange des bons offices soit rétabli entre elles.

Dans toute société civile, il a été institué des tribunaux auxquels sont soumis les démêlés survenus entre les individus au sujet de leurs droits respectifs, et, si la personne que le tribunal déclare avoir agi contrairement au droit refusait de réparer le tort qu'elle a causé, elle y serait contrainte par l'autorité qui représente et concentre en elle les forces réunies de tous les membres de la société civile dont cette personne fait partie.

Quand, au contraire, une contestation s'élève sur un point de droit entre nations, il n'est point de tribunal auquel ces nations soient tenues de déférer la question en litige, ni de chef suprême revêtu de l'autorité nécessaire pour faire exécuter les décisions d'un pareil tribunal s'il existait. « Les nations ne reconnaissent point de supérieur ni de juge, chacune peut user de ses forces contre les offenses

1. Vattel. *Le droit des gens*, édition annotée par Pradier-Fodéré, Livre II, chap. XVIII, § 323.

qu'elle éprouve et, par conséquent, se faire droit à elle-même (1) ».

La guerre n'est donc rendue inévitable que par suite de cette imperfection du droit international. Devant cette triste réalité, il ne sert de rien de vouloir prescrire comme droit de la guerre des règles qui répugnent au but immédiat de la guerre : la victoire sur l'ennemi. Si la guerre est permise, il faut permettre aussi tous les moyens qui seuls peuvent faire atteindre ce but, mais il ne faut permettre que les moyens nécessaires à cet effet. Le progrès du droit des gens consiste à proscrire comme contraires au droit tous les moyens qui ne remplissent pas cette condition de nécessité et qui ne sont inspirés que par des instincts cruels ou par d'autres mobiles quelconques tels que la convoitise ou la vengeance. En partant de ce principe, sur lequel il est inutile d'insister, nous allons pouvoir déterminer exactement les droits de l'ennemi qui occupe le territoire ennemi ou seulement une partie de ce territoire, sur les biens publics et particuliers. Mais, avant de commencer cette étude, nous devons nous mettre en garde contre une confusion trop souvent commise entre l'occupation et l'invasion.

« L'invasion, c'est le torrent qui fait irruption sur un pays, le traverse, poursuit sa course et désole

1. Klüber. *Le droit des gens moderne de l'Europe*, traduction Ott., § 232.

les contrées dans son parcours ; l'occupation de guerre, ce sont les flaques d'eau qui se sont détachées du courant dévastateur et restent stagnantes sur le territoire » (1). Dès qu'une armée a franchi la frontière qui sépare son pays de celui de l'ennemi, il y a invasion. Cette armée n'est pas encore la maîtresse du terrain qu'elle foule aux pieds et sur lequel elle a établi ses campements ; elle s'y tient pour les besoins de la lutte ; pendant qu'elle guerroye sur le pays envahi et tant que la lutte continue avec ses chances de succès et de revers, elle peut tirer parties ressources locales, prendre toutes les dispositions nécessaires pour se maintenir en possession de ses positions et assurer sa sécurité, mais l'incertitude des résultats s'oppose par la force des choses à ce que son séjour sur le territoire envahi ait un caractère de stabilité provisoire suffisant pour lui permettre de changer la juridiction nationale du pays envahi et lui substituer, même temporairement, sa propre juridiction. L'état d'invasion correspond donc à la période de résistance, à la période des combats où l'armée nationale défend avec acharnement chaque pouce de son territoire. Il prend fin et cède la place à l'état d'occupation lorsque l'envahisseur s'est affermi dans ses positions sur le territoire envahi.

1. Pradier-Fodéré. *Traité de droit international public européen et américain*. Tome VII, n° 2941, p. 694.

Ce genre d'occupation, qui, en réalité, est une occupation militaire, a reçu la dénomination d'occupation de guerre, ce qui permet de distinguer entre l'occupation d'un territoire pendant les hostilités et d'autres sortes d'occupations qui n'ont pas lieu dans la guerre, mais durant la paix et qui sont, elles aussi, des occupations militaires. L'histoire politique des Etats offre, en effet, plusieurs exemples d'occupations de territoires réalisées en pleine paix ou continuées après la guerre et qui ont pour but : soit l'intervention dans les affaires du pays occupé, soit la garantie de l'exécution d'un traité de paix de la part du vaincu. Comme exemples d'occupation en temps de paix ayant pour but l'intervention dans les affaires du pays occupé, nous pouvons citer l'occupation de Rome par les troupes françaises de 1849 à 1870. Une occupation très curieuse fut celle d'Ancône en 1832 (1) ; elle dura jusqu'en 1838 et le départ des troupes eut lieu en 1839. Une occupation qui est le résultat d'une intervention peu justifiée est celle de l'Egypte par les Anglais qui date de 1882.

1. A la suite des troubles ayant eu lieu en 1831 dans les Etats pontificaux, le pape Grégoire XVI avait appelé les Autrichiens ; l'envoi de troupes fait par les Autrichiens n'eut pas le don de plaire à la France qui fit occuper Ancône le 22 février 1832. Grégoire XVI protesta d'abord, puis une entente intervint ; les troupes françaises s'engagèrent (art. 5) à abandonner Ancône dès que les troupes autrichiennes se retireraient, de Clerq. *Recueil des traités*, Tome V, p. 302.

Aux termes de l'article 25 du traité de Berlin en date du 13 juillet 1878 signé entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Russie et la Turquie, les provinces de Bosnie et d'Herzégovine sont occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie... Afin d'assurer le maintien du nouvel état politique ainsi que la liberté et la sécurité des voies de communication, l'Autriche-Hongrie se réserve le droit de tenir garnison... (1) et l'on peut lire dans le protocole n° 8 du congrès de Berlin sur les affaires d'Orient (séance du 28 janvier 1878) que cette occupation a été jugée, par les plénipotentiaires des différentes puissances, à l'exception toutefois de ceux de l'empire ottoman, comme la seule combinaison capable d'assurer une existence paisible aux populations de la Bosnie et de l'Herzégovine. L'occupation de ces provinces par l'Autriche-Hongrie a donc été considérée comme une mesure de police européenne en dépit des observations des plénipotentiaires ottomans qui faisaient remarquer que, le but de l'occupation n'étant que de rétablir l'ordre dans les deux provinces, la Sublime-Porte ne pouvait vouloir laisser à aucune autre puissance le soin et la charge de remplir une tâche qui lui revenait tout naturellement et de droit (2).

L'occupation ne cesse pas toujours avec la fin

1. De Clerq, *op. cit.* Tome XII, p. 316.

2. De Clerq, *op. cit.* Tome XII, p. 222 et s.

des hostilités ; quelquefois, elle est prolongée après la conclusion de la paix, comme une garantie jugée nécessaire pour assurer l'exécution de certaines dispositions du traité qui a mis un terme à la guerre, et, le plus souvent, de celles concernant le paiement des indemnités qui y sont stipulées. Le territoire occupé demeure alors, en quelque sorte, comme un gage entre les mains du vainqueur, jusqu'à l'accomplissement intégral ou partiel des dispositions du traité, selon les conventions. Dans ce cas, cette occupation militaire en temps de paix, que l'on désigne encore d'une façon exacte en l'appelant droit de garnison, perd naturellement des rigueurs qu'elle avait en temps de guerre, d'autant plus que l'Etat vaincu a récupéré intégralement, en vertu du traité de paix, ses droits de propriété et de souveraineté sur le territoire ainsi occupé.

A titre d'exemple, nous pouvons citer l'occupation de la France par les troupes alliées en vertu du traité de Paris, en date du 20 novembre 1815, passé entre la France, d'une part, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'autre part, art. 5(1). L'occupation visée par ce traité avait pour but de calmer l'effervescence et d'empêcher, de la part de la France, la reprise des hostilités. Le nombre des troupes occupantes ne devait pas dépasser

1. De Clerq, *op. cit.* Tome II, p. 642.

150.000 hommes et le maximum de la durée de cette occupation militaire était fixée à cinq ans.

Dans les préliminaires de paix signés à Versailles le 26 février 1871 entre la France et l'empire germanique, il a été stipulé dans l'article 3 (1) que la France paierait à Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne la somme de cinq milliards de francs, que l'évacuation des départements situés entre la rive droite de la Seine et la frontière de l'Est, par les troupes allemandes, s'opèrerait graduellement après la ratification du traité de paix définitif et le paiement du premier demi-milliard de la contribution... et se continuerait au fur et à mesure que les versements de la contribution seraient effectués... Après le paiement de deux milliards l'occupation allemande ne comprendrait plus que les départements de la Marne, des Ardennes, de la Haute-Marne, de la Meuse, des Vosges, de la Meurthe ainsi que la forteresse de Belfort avec son territoire qui serviraient de gage pour les trois milliards restants et où le nombre des troupes allemandes ne dépasserait pas 50.000 hommes.... »

Ces deux sortes d'occupation, que nous venons d'étudier, sont bien des occupations militaires mais non des occupations de guerre puisqu'elles ont lieu durant la paix, sans qu'il y ait eu guerre ou lorsque la guerre est terminée.

1. De Clerq, *op. cit.* Tome X, p. 430 et s.

Pendant longtemps, on a eu une fausse notion de l'occupation, parce qu'on la confondait alors avec la conquête. Cette confusion, qui date des temps anciens où la guerre avait pour but exclusif la destruction de l'ennemi, n'avait pas encore disparu au siècle dernier où l'on appelait « conquête : l'occupation des biens immeubles de l'ennemi » (1). Klüber lui-même ne peut encore se défaire de cette confusion d'idées, et tout son exposé du droit de conquête laisse le lecteur embarrassé de savoir s'il parle seulement de possession ou de vraie conquête ou s'il les place toutes deux sur la même ligne. « On peut, dit-il, se mettre en possession aussi par la voie de guerre des biens immeubles de l'ennemi ainsi que de la souveraineté des provinces qui lui sont soumises : c'est ce que l'on appelle la conquête (*occupatio bellica*) » (2). D'après un usage presque constant, le vainqueur, après s'être emparé de la totalité ou d'une partie du territoire ennemi, se faisait rendre hommage de sujétion par les habitants de ce territoire ; il disposait des terres par lui occupées comme si elles lui appartenaient. C'est ainsi, par exemple, que par un acte de cession, ratifié le 17 juillet 1715, le roi d'Angleterre, Georges 1^{er}, se fit transmettre l'autorité souveraine sur les duchés de Brême, de

1. De Martens. *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, édition Vergé. Liv. VIII, ch. IV, § 279-2^o.

2. Klüber. *op. cit.*, 255, p. 364.

Verden et de Stade par le roi de Danemarck qui venait de les enlever en pleine paix à la Suède. Ce ne fut en effet que quelques mois plus tard que la guerre fut déclarée à ce dernier pays.

Aujourd'hui, la confusion n'est plus possible. Grâce à l'idée plus juste qu'on s'est faite de la guerre, on a restitué aux mots leur véritable sens et soigneusement distingué l'occupation de la conquête. Le territoire occupé n'est pas encore séparé de l'Etat auquel il appartient et dont ses habitants sont restés citoyens ; il n'y a pas de changement de souveraineté, seulement l'Etat auquel appartient ce territoire est devenu impuissant à l'exercer et son pouvoir de droit est remplacé par celui de fait de l'occupant (1). Pour que la conquête puisse être réalisée, le droit des gens moderne exige un traité de paix ou la dissolution définitive de la puissance vaincue.

Pour indiquer la différence qui existe entre l'occupation et la conquête, on a dit quelquefois que cette différence était identique à celle qui existe entre la possession et la propriété. Néanmoins, on ne peut pousser trop loin cette assimilation et on ne peut pas dire que l'occupation est absolument identique à la possession légale du droit privé. Il est toujours dangereux, en effet, de puiser dans le droit civil des

1. Pillet. *Le droit de la guerre*. Tome II, p. 31.

comparaisons et des définitions pour expliquer des choses qui relèvent du droit international. De ce que la possession et l'occupation de guerre ne constituent l'une et l'autre qu'un état de fait, on s'est cru autorisé à les assimiler, et, cependant, de nombreuses différences les séparent. La violence est une des circonstances qui peuvent former obstacle à l'efficacité de la possession légale (C. civ., art. 1111 et s., art. 2233) ; or est-ce que l'occupation de guerre n'est pas le résultat le plus caractérisé de la violence la plus brutale ? Pour qu'il y ait possession, au sens juridique du mot, il faut et il est nécessaire que celui qui tient la chose sous sa puissance ait l'intention de la soumettre à l'exercice d'un droit de propriété (art. 2229 C. civ.), il faut qu'il y ait *animus domini*, tandis que l'on peut occuper un territoire sans avoir l'intention de se l'incorporer, et même, si on en a l'intention, cette intention ne peut avoir de conséquences en droit. Le docteur Lœning a fort bien démontré que « la simple intention d'une des parties ne peut produire d'effets en droit, ne peut amener de nouveaux rapports juridiques. Avec quelque certitude que l'ennemi puisse compter qu'il forcera son adversaire vaincu à consentir à la cession par le traité de paix, il n'a, jusqu'à la conclusion de la paix ou l'anéantissement de son

adversaire, d'autres droits que ceux qui découlent de sa possession (1) ».

Peut-être pourrait-on assimiler avec plus d'exactitude l'occupation de guerre à la simple détention qui consiste dans le fait de tenir une chose sous sa puissance sans avoir l'intention de la soumettre à l'exercice d'un droit réel. La détention ne produit aucun effet juridique. Si le détenteur est autorisé à repousser par la force les actes agressifs dirigés contre ce qu'il détient, et à en poursuivre la restitution lorsqu'il en a été dépouillé par voie de fait, sa détention n'est que l'occasion et non la cause de ces droits dont le premier dérive du principe de légitime défense et le second de considérations d'ordre public. Il serait facile d'approprier à l'occupation de guerre ces caractères de la simple détention, en faisant toutefois une réserve : c'est que si l'occupant n'a pas toujours l'intention de considérer comme sien le pays occupé, il peut l'avoir. M. Neumann, appréciant l'article 4 du projet de déclaration internationale de la conférence de Bruxelles de 1874, s'est lui-même demandé si le mot « détention » ne conviendrait pas mieux que le mot « occupation ». « Car, au fond, dit-il, une occupation peut être ou provisoire, transitoire, ou le premier degré de l'occupation *sensu stricto*, c'est-à-dire de la con-

1. Lœnning. L'administration de l'Alsace durant la guerre de 1870-71. *Revue de droit international*, 1872, p. 634.

quête. Dans le premier cas, il ne s'agit point, juridiquement parlant, d'une possession, mais d'une simple détention (1) ».

Il est dès maintenant nécessaire de définir l'occupation et de déterminer quand un pays est occupé. Cette nécessité résulte de ce que tandis que le droit international attache à ce fait des conséquences juridiques des plus graves, l'on n'est pas d'accord sur le sens exact du mot, comme nous venons de nous en rendre compte. Il est, en effet, extrêmement important que l'on puisse discerner sûrement si un territoire est occupé ou non parce que la conduite des belligérants ne doit pas être la même dans l'un et l'autre cas.

Lors de la conférence de Bruxelles de 1874, le texte proposé par la Russie et appuyé par l'Allemagne, ainsi conçu : « L'occupation par l'ennemi d'une partie du territoire de l'Etat en guerre avec lui y suspend, par le fait même, l'autorité du pouvoir légal de ce dernier et y substitue l'autorité du pouvoir militaire de l'Etat occupant » (2), ne fixait pas les conditions auxquelles devait satisfaire l'occupation pour conférer à l'autorité militaire certains

1. Travaux préliminaires à la session de La Haye de l'Institut de droit international. *Revue de droit international*, 1875, p. 472.

2. Actes de la conférence. Protocole 1, séance plénière du 27 juillet 1874.

pouvoirs déterminés. Pour combler cette lacune, M. le Président baron de Jomini, délégué de la Russie, proposa dans la séance du 11 août la rédaction suivante : « Un territoire de l'un des belligérants est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. — L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et tant qu'elle est en mesure de s'exercer » (1). A cette proposition, M. le général de Voigts-Rhetz, délégué de l'Allemagne, crut devoir faire des réserves, et, tout en acceptant le premier alinéa, il proposa la suppression des mots « et tant qu'elle est en mesure de s'exercer » qui terminent le dernier alinéa. Il trouvait dans la rédaction une trop grande ressemblance avec le blocus qui n'est effectif que lorsqu'il est exercé (art. 4 déclaration de Paris du 16 avril 1856). « Or, disait-il, il ne faut pas seulement prendre en considération la situation de l'occupant, mais aussi celle de l'occupé. En admettant que l'occupation n'existe que là où le pouvoir militaire est visible, on provoque des insurrections, et en effet, aussitôt que l'autorité de l'occupant ne sera plus visible, des soulèvements populaires éclateront suivis de répressions cruelles, et la guerre deviendra atroce » (2). Le principe admis par le général de Voigts-Rhetz était donc celui de

1. Actes de la conférence. Protocole 9, séance du 11 août.

2. Actes de la conférence. Protocole 10, séance du 12 août.

l'occupation fictive. Une déclaration et un peloton commandé par un lieutenant auraient suffi, et l'armée envahissante eût pu continuer sa marche en avant, sans laisser derrière elle des forces suffisantes. En réponse, M. le colonel fédéral Hammer, délégué de la Suisse déclara que le principe du blocus devait être aussi appliqué à l'occupation « car il faut un fait constatant que le territoire peut être sous la domination militaire de l'ennemi, mais point n'est besoin de disposer de grandes troupes, il suffit d'un homme pourvu qu'il soit respecté, d'une commission quelconque établi dans la localité et fonctionnant sans opposition » (1). Sur cette question soulevée par les délégués d'Allemagne et de Suisse, M. de Lansberge, délégué des Pays-Bas, fit observer que le droit de l'insurrection devait rester intact. « Si les habitants subissent les conséquences de la révolte, disait-il, ils n'auront qu'à se l'imputer à eux-mêmes, mais on ne peut admettre que la présence d'un seul individu suffise pour perpétuer le droit de l'occupation. Ce mode de conservation serait trop facile. Il faut que l'occupant soit en mesure de réprimer l'insurrection si elle éclate » (2). La conférence opina pour l'occupation effective et adopta dans l'article 1^{er} de son projet de déclaration, la rédaction suivante : « Un

1. Actes de la conférence. Protocole 10, séance du 12 août.

2. Actes de la conférence. Protocole 10, séance du 12 août.

territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer. » L'Institut de droit international a décidé dans son Manuel que « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'à la suite de son invasion par des forces ennemies, l'Etat dont il relève a cessé en fait d'y exercer une autorité régulière et que l'Etat envahisseur se trouve être seul à même d'y tenir l'ordre. Les limites dans lesquelles se produit ce fait déterminent l'étendue et la durée de l'occupation » (1).

La définition donnée par le projet de déclaration de 1874 a été critiquée par certains auteurs qui ont proposé des rédactions nouvelles. M. den Beer Portugael soutient que le commencement et le terme de l'occupation devraient être marqués par une notification expresse aux habitants car « une commune n'est considérée comme occupée que lorsqu'elle se trouve tellement placée de fait sous l'autorité de l'armée ennemie qu'elle en a accepté la notification d'occupation » (2). Cette définition soulève quelques objections. D'une part, en effet, si la commune est

1. Bluntchli. *Le droit international codifié*. Appendice III. Les lois de la guerre sur terre (Oxford 1880), art 41.

2. Travaux préliminaires à la session de La Haye. R. D. I., 1875, p. 473.

complètement placée sous l'autorité de l'envahisseur, la notification est, on en conviendra, bien inutile. D'autre part, en admettant même que cette notification soit nécessaire, par qui et comment sera-t-elle faite ? Voilà deux questions auxquelles la définition de M. den Beer Portugael eût dû répondre pour être complète. M. Moynier ayant déclaré que « le territoire occupé est celui où l'autorité a passé de fait aux mains de l'ennemi et où ce dernier n'a pas cessé dès lors d'être en mesure de se faire obéir » (1) ; il fut répondu que sa définition était incomplète et avait le tort de laisser de côté le cas où une localité se trouve enveloppée par des forces ennemies qui ne la troublent pas dans l'exercice de son administration intérieure parce qu'il ne s'y trouve aucun élément de résistance, cas prévu par le *Manuel de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre* où il est dit : « Une localité peut se trouver placée sous le régime de l'occupation bien que l'envahisseur n'y ait fait encore aucun acte d'autorité. Tel sera, par exemple, le cas d'un village enveloppé par les forces ennemies et dans lequel ne se trouve aucun élément de résistance » (2).

Pour M. Rolin Jacquemyns « un territoire est con-

1. Travaux préliminaires à la session de La Haye. R. D. I., 1875, p. 473.

2. *Manuel de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre*. Partie II, Tit. I, ch. I, p. 88.

sidéré comme occupé du moment, aussi longtemps et aussi complètement que l'Etat dont il relève est empêché, par la cessation de la résistance locale, d'y exercer publiquement son autorité souveraine » (1) ; mais cette définition ne nous semble pas encore parfaite, car on peut se demander si les mots « cessation de la résistance locale » sont suffisamment précis, si la cessation de cette résistance est un fait assez bien déterminé en lui-même pour qu'il puisse, sans autre indice, marquer le commencement et l'étendue de l'occupation. Quand pourra-t-on dire d'une façon exacte que la résistance a cessé ?

L'Institut de droit international nous fournit, à notre avis, le meilleur critérium pour reconnaître quand l'occupation commence et pour dire quand elle finit, en s'exprimant ainsi dans l'article 41 de son *Manuel des lois de la guerre sur terre* : « lorsque l'Etat envahisseur se trouve être seul à même d'y maintenir l'ordre ». La conférence de La Haye de 1899 qui aurait dû trancher cette question d'une façon définitive s'est contentée de reproduire, d'une façon intégrale, dans l'article 42 de son règlement concernant les lois et coutumes de la guerre, l'article 1^{er} du projet de déclaration de Bruxelles.

Bien que l'occupation donne à l'occupant des droits nouveaux, droits plus amples que ceux que

1. Travaux préliminaires à la session de La Haye. R. D. I., 1875, p. 473.

justifierait la pure nécessité de la guerre, il est certain aujourd'hui qu'elle ne lui transfère pas la souveraineté même qui appartient au gouvernement légal du territoire occupé. L'occupation a, pendant toute la durée de la guerre, un caractère provisoire ; le simple fait de l'établissement d'une armée dans une province ne l'annexe point de plein droit à l'Etat que représente cette armée. Par contre, ce serait également une erreur d'affirmer que l'événement de l'occupation ne change absolument rien à la condition politique du territoire qui en subit les effets. En principe, le gouvernement légal conserve tous ses droits sur celles de ses provinces dont ses troupes ont été chassées par un ennemi supérieur, et si, plus tard, la face des choses vient à changer, il rentrera de plein droit dans l'exercice de sa souveraineté en reprenant possession de ses domaines. Mais, jusque-là, ce pouvoir, qu'en droit il possède, en fait, il ne peut pas l'exercer. Toutes les lois demeurent intactes, mais la force publique n'est plus là, qui veillait à leur exécution. Il faut cependant que ce territoire soit gouverné, qu'il soit administré ; pour que l'ordre subsiste, il est nécessaire qu'il y ait constamment une personne capable d'assurer par la force son maintien. En cas d'occupation, cette personne ne peut pas être autre que l'occupant. L'occupant acquiert par le fait, la situation d'un gouvernement intérimaire qui commande

non pas au nom et pour le compte du gouvernement légal, mais en son propre nom et dans l'intérêt même de la population, pour la garantir des dangers que présente pour elle une situation issue de la nécessité des choses. Ce que recherchera l'occupant, ce sera de protéger son armée et de rompre, dans la mesure du possible, les rapports des habitants avec leur gouvernement. Afin d'atteindre ce but, son intérêt lui commande de veiller à ce que les besoins du pays occupé soient satisfaits. Il se préoccupera donc d'organiser, dans le pays occupé, une sorte de gouvernement provisoire. Il exercera, à la place du gouvernement légal, les fonctions et les pouvoirs de l'autorité nationale, dans les limites de la nécessité et du but immédiat de l'occupation. Il rétablira, autant que possible, l'ordre des choses et la vie publique dans l'état normal ; il protégera la sécurité et les droits des habitants pacifiques ; il pourvoira aux services publics et à l'administration ; il facilitera le retour des transactions commerciales, l'approvisionnement des marchés ; il secondera, en un mot, la reprise du fonctionnement régulier de tous les rouages de la machine sociale en y apportant toutefois les modifications nécessitées par la guerre, mais au delà de cette borne, toute raison d'agir cesse pour l'occupant.

Cette sorte de domination de l'occupant est, en

vérité, bien particulière et on a tort de vouloir la comparer soit au pouvoir du gouvernement légal sur les terres demeurées en sa possession, soit au pouvoir du gouvernement ennemi sur ses propres États. Elle est, par essence, purement temporaire, et, si l'on met de côté les nécessités de la guerre, dont la satisfaction n'est, du reste, nullement liée au fait de l'occupation, l'occupant ne l'exerce pas dans son propre intérêt mais dans l'intérêt du pays occupé. Aussi cette domination sera-t-elle forcément limitée et conservatrice. Elle sera limitée à ce que la nécessité exige ; elle sera conservatrice parce qu'il n'appartient pas à l'occupant de réaliser ses propres desseins sur une terre qui n'est pas à lui et dont il n'a la garde qu'à titre de dépôt ; elle sera enfin désintéressée parce que toute appropriation, que ne justifierait par le besoin pressant des armées, constituerait une violation injustifiée du droit de propriété de la personne qui fut restée en possession sans la circonstance de l'occupation.

Nous avons à nous demander maintenant si, par le fait que l'ennemi nourrit le dessein de conserver les provinces occupées et d'insister sur leur cession à la conclusion de la paix, les droits qui lui appartiennent en vertu de la seule occupation sont modifiés. M. le docteur Lœning nous donne très sagement la réponse à cette question dans son article intitulé « L'administration du gouvernement général de l'Al-

sace pendant la guerre de 1870-1871 (1). » « La simple intention d'une des parties ne peut produire d'effets en droit, elle ne peut, dit-il, amener de nouveaux rapports juridiques. Avec quelque certitude que l'ennemi puisse compter qu'il forcera son adversaire vaincu à consentir à la cession par le traité de paix, il n'a, jusqu'à la conclusion de la paix ou l'anéantissement de son adversaire, d'autres droits que ceux qui découlent de sa possession ».

Donc, dans tous les cas, il ne faut pas perdre de vue que l'occupation est un fait de caractère essentiellement provisoire jusqu'à la conclusion de la paix, que le pouvoir de l'occupant est purement temporaire et a nécessairement des bornes comme étendue et comme durée ; il cesse avec la force sur laquelle il se fonde et l'autorité légale du gouvernement légal du territoire occupé se rétablit d'elle-même dès que l'autorité exercée par l'occupant a cessé. Ces principes ont été formulés dans l'article 2 du projet de déclaration internationale de la conférence de Bruxelles de 1874 ainsi conçu : « L'autorité du pouvoir légal étant suspendue et ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics ». D'autre part, l'Institut de

1. R. D. I., 1872, p. 635.

droit international dit dans l'article 6 de son *Manuel des lois de la guerre sur terre* : « Aucun territoire envahi n'est considéré comme conquis avant la fin de la guerre ; jusqu'à ce moment l'occupant n'y exerce qu'un pouvoir de fait essentiellement provisoire ». Enfin la conférence de La Haye de 1899 a décidé dans l'article 43 de son règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre que « l'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer autant qu'il est possible l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays ».

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE L'OCCUPATION.

Coutume de guerre chez les anciens peuples orientaux : Hébreux, Egyptiens, Assyriens et Phéniciens. — Coutume de guerre chez les Grecs. — Coutume de guerre chez les Romains. — Coutume de guerre chez les Européens barbares. — Coutume de guerre au Moyen-âge.

Le caractère de la guerre aux époques les plus reculées était d'ordinaire celui d'une lutte pour toute l'existence, et, par conséquent, pour la destruction de l'ennemi. C'est avec cette nature sauvage que la guerre nous apparaît dans les anciens récits historiques des Juifs. Ils commençaient d'abord par sommer les villes ennemies de se rendre et de payer tribut, mais si la ville faisait la sourde oreille, on la châtiât terriblement. Judas Machabée, à qui les Ephronites avaient refusé le passage à travers leur ville, la prit d'assaut, la pillà, en égorgéa toute la population virile, la rasa puis la traversa triompha-

lement sur un lit de cadavres (1). On massacrait, à cette époque, la population entière des villes prises, sans distinction d'âge ni de sexe en général. La propriété ennemie n'était pas non plus respectée ; tout ce qui couvrait le sol était anéanti ; le sol lui-même devenait la propriété des vainqueurs et était réparti entre eux. Les valeurs mobilières, objets précieux, etc., qui échappaient à la destruction, étaient remis comme butin au roi ou au général qui en faisait le partage. D'ordinaire, une part était attribuée aux dieux, une autre au chef et le reste aux guerriers.

Cette pratique juive n'était pas plus cruelle que la pratique des autres peuples orientaux de la même époque. En cas de victoire incontestée, les Pharaons avaient la main lourde ; on constatait le succès obtenu en apportant, aux pieds du roi vainqueur, des mains droites et des phallus coupés. A la férocité, se joignait, chez les Pharaons, l'amour du pillage. Après avoir dévalisé les Hittites, Thoutmos III envahit à l'improviste la Phénicie septentrionale ; les caves regorgeant de vins, les greniers pleins de blé furent vidés, les récoltes détruites, les vergers saccagés, les bestiaux emmenés et les soldats égyptiens purent boire de l'huile d'olive tous les jours,

1. Letourneau. *La guerre chez les différents peuples*, chap. XIII, p. 333. et s.

ce qui, en Egypte, n'était que le régal des jours de fête (1).

Comme les Egyptiens, les Assyriens et les Phéniciens promenaient autour d'eux la dévastation et la mort. Les villes par eux prises étaient saccagées, démolies ou brûlées. On rapporte qu'à Jérusalem Nabuchodonosor fit démolir et brûler méthodiquement la ville (2).

Les rigueurs de la guerre primitive se trouvèrent sensiblement tempérées lorsque l'usage se répandit d'accorder la vie aux vaincus et de les transformer en esclaves. Sous ce rapport, les Grecs devancèrent les autres nations. Cependant, nous devons reconnaître que le droit des gens proprement dit était encore chez les Hellènes à l'état barbare ; les tempéraments apportés par l'humanité aux usages de la guerre n'existaient pas comme obligation juridique et générale ; tout dépendait encore du caprice du vainqueur. Ce dernier, qui ne respectait pas la liberté individuelle des vaincus, respectait encore moins leur propriété et il arrivait souvent aux Grecs de détruire des villes même sans nécessité militaire. D'ordinaire, cependant, le vainqueur trouvait avantage à les laisser debout car ces destructions, au lieu d'amener l'ennemi à composition, le poussaient à opposer une résistance opiniâtre. C'est ce qu'avait

1. Letourneau, *Op. cit.*, chap. XI, p. 286 et s.

2. Letourneau, *Op. cit.*, chap. XIII, p. 352.

bien compris Archidame, roi des Lacédémoniens : « Regardez, disait-il, les terres de l'ennemi comme une espèce d'otage d'autant plus sûr qu'elles seront mieux cultivées. Il faut les épargner autant qu'il est possible, de peur que le désespoir ne rende les ennemis plus opiniâtres et plus difficiles à réduire (1) ».

Les terres étaient distribuées par l'Etat aux soldats, aux citoyens ou à des colons. Les objets mobiliers étaient en général remis par les guerriers à l'autorité qui les répartissait entre les dieux et le trésor public, les chefs et les soldats. A l'origine, les Grecs ne respectaient même pas les temples ennemis ; ils les détruisaient et s'emparaient des images des dieux ou les brisaient, mais Thucydide nous apprend que de son temps les Grecs respectaient les lieux sacrés même en pays ennemi.

Le droit de la guerre réalisa de grands progrès sous les Romains. Avant d'attaquer un ennemi, ils lui envoyaient des ambassadeurs le sommant de leur donner satisfaction et de remplir ses obligations. C'est seulement en cas de refus que la guerre était solennellement déclarée. La guerre précédée de ces formalités leur paraissait seule conforme au droit (*bellum justum*). Le droit de conquête le plus absolu chez les Romains résultait de la *deditio* dont la for-

1. Grotius. *Le droit de la guerre et de la paix* traduction Barbeyrac. L. III, ch. 12, § 8.

mule attestait que les vaincus se rendaient à discrétion : « Je donne ma personne, ma ville, ma terre, l'eau qui y coule, mes dieux termes, mes temples, mes objets mobiliers, toutes les choses qui appartiennent aux dieux, au peuple romain (1) ». En retour de ce total abandon on voulait bien laisser la vie au vaincu. En campagne, les armées romaines usaient sans ménagement de leur force et ne se reconnaissaient aucune obligation de respecter la propriété ennemie. La guerre donnait, en effet, au vainqueur un droit absolu sur la personne et les biens de l'ennemi *adversus hostem æterna auctoritas est*. Sans se renfermer dans les bornes de la nécessité militaire, les armées romaines pratiquaient l'incendie, le pillage, la dévastation dans le seul but de nuire à l'ennemi et de le terrifier. Les choses sacrées de l'ennemi n'étaient même pas épargnées car la guerre leur faisait perdre, aux yeux des Romains, leur caractère d'inviolabilité en même temps que de sécurité ; aussi les images des dieux étaient-elles souvent enlevées des temples pour être portées à Rome.

Du moment qu'une place était prise sur l'ennemi, il n'y avait plus rien de sacré dans son enceinte ; la victoire mettait ces sortes de choses au rang des choses profanes comme le fait remar-

1. Fustel de Coulanges. *La cité antique*, p. 245.

quer Cicéron en parlant de la prise de Syracuse. Il en était de même des sépulcres que les Latins appelaient choses religieuses. « *Quum loca capta sunt ab hostibus omnia desinunt religiosæ vel sacra esse* » (1). Tite-Live nous apprend cependant que lorsque les Romains rasèrent la ville d'Albe, ils épargnèrent les temples des dieux « *Templis tamen deum temperatum est* » (2) et Cicéron nous fait connaître le respect qu'avait Marcellus pour les choses sacrées : « *Has tabulas (quibus interiores templi Minervæ parietes vestiebantur) M. Marcellus quem omnia illa victoria sua profana fecisset, tamen religione impeditus non adtigit* » (3).

Les domaines et, en général, les biens immeubles des Etats et princes ennemis étaient toujours considérés par le peuple romain comme devenant à titre de butin sa pleine propriété. Si la propriété immobilière ennemie était sujette à capture, à plus forte raison en était-il ainsi de ses biens mobiliers. Les Romains considéraient comme *hostis* tout citoyen d'un Etat avec lequel Rome était en guerre et ils n'avaient aucun égard pour la propriété privée ennemie « *Neque est contra naturam, disait Cicéron, spoliare eum quem honestum est necare* » (4). Mais ces

1. Digeste. L. XI. T. VII. *De religiosis et sumtibus funerum*, Leg. XXXVI.

2. Tite Live. L. I. C. XXIX.

3. Cicéron. *Verrès*, L. IV, C. LV.

4. Cicéron. *De officiis*, L. III, C. VI.

règles sévères s'adoucirent bientôt et ils laissèrent les biens fonds au gros de la population vaincue avec leur bétail, leur mobilier et leur argent. Les biens meubles saisis par les troupes étaient livrés au général et ce dernier les distribuait aux soldats après avoir fait largement la part du trésor public. En somme, ce qui caractérise surtout cette période, c'est la capture des biens de l'ennemi plutôt que leur destruction, la conquête au profit du vainqueur plutôt que le ravage inutile.

Tout au contraire, les hordes barbares qui se jetèrent ensuite sur le monde romain songèrent bien moins à piller qu'à dévaster et à incendier. Partout où étaient passés les chevaux des Huns, l'herbe à jamais flétrie ne devait plus reverdir et le nom des Vandales est resté dans notre langue comme synonyme de ruine et de désolation. Il en résulta que, sous un rapport, la coutume de guerre recula vers l'ancienne barbarie. La haine réciproque des races rendit les combats plus furieux, plus sanglants et poussa trop souvent les combattants à méconnaître toutes les lois de l'humanité. Toutefois le droit de la guerre n'en fit pas moins, sous d'autres rapports, de remarquables progrès, car les Germains, qui n'avaient à aucun degré la passion et le rêve de la domination universelle, comme les Romains, respectaient la liberté des autres peuples comme ils défendaient la leur. Ils voyaient dans la guerre

une grande lutte nationale pour le droit et la liberté. Il répugnait aux idées germaniques de mettre à mort sans motif, et sans nécessité des personnes sans défense ; ils considéraient comme indigne d'un guerrier et d'un homme de maltraiter les femmes à cause de la faiblesse naturelle de leur sexe. Lorsque les Germains envahissaient un pays, ce n'était pas comme une armée opérant des conquêtes au nom d'un Etat. Ils arrivaient avec femmes et enfants pour fonder un établissement durable. Or cela n'était possible, du moment où l'ancienne population entendait demeurer de son côté, qu'en obligeant les propriétaires actuels à céder une partie de leur propriété à la nation dominante qui leur accordait en revanche sa protection. Les fonds ainsi acquis étaient répartis en lots et concédés en propriété aux immigrants germaniques. Le christianisme contribua à adoucir les mœurs des Germains et amena de notables restrictions au droit de butin chez les divers peuples germaniques, de nombreux règlements interdirent aux guerriers de détruire ou de piller les églises.

En outre, l'Eglise devint un lieu d'asile, il n'était pas permis de s'emparer des objets que les particuliers ennemis y apportaient pour les soustraire au vainqueur.

Les monarques mérovingiens étaient, eux aussi, avant tout des chefs de guerre ; leurs bandes étaient

toujours prêtes à opérer des razzias et la guerre n'était recherchée qu'en vue du butin qu'elle pouvait procurer. Les rois étaient d'autant plus enclins à ces expéditions qu'elles ne leur coûtaient rien. L'homme appelé sous les armes ne recevait aucune solde et sur son chemin pillait tout le monde sans distinction entre les amis et les ennemis (1). Ces expéditions n'étaient pas très glorieuses mais fructueuses, aussi les hommes tenaient à en faire partie ; c'est pourquoi, nous dit Grégoire de Tours, les Tourangeaux réclamèrent parce qu'ils n'avaient pas été levés pour une expédition. C'est durant le moyen âge que nous voyons se former la classe professionnelle des chevaliers. L'armée nationale est remplacée par l'armée féodale des vassaux car les grandes guerres étaient devenues rares à cette époque tandis qu'au contraire les petites guerres, les querelles particulières n'en étaient que plus fréquentes. Les luttes entre seigneurs étaient peut-être moins sanglantes que les batailles antiques, mais d'autant plus redoutables par contre pour la petite propriété et le bien des populations car la dévastation du territoire ennemi se faisait encore avec beaucoup de rigueur « Au moyen âge, dit Bluntschli, on faisait la guerre avec plus de barbarie et de cruauté que sous l'empire romain » (2). D'ordinaire la dévasta-

1. Letourneau, *op. cit.*, chap. XIX p. 504.

2. Bluntschli, *op. cit.* Introduction, p. 35.

tion frappait les paysans dont on brûlait les villages ; fréquemment les villes prises d'assaut étaient traitées d'une manière atroce : on massacrait la population, on violait les femmes, fussent-elles religieuses (1). L'incendie des églises et couvents, prohibé par la loi canonique, n'était cependant pas rare et Charles le Téméraire s'illustra par nombre de ces horribles exploits. Aussi les villes payaient-elles le plus souvent rançon plutôt que de s'exposer à subir un assaut.

Faire du mal à l'ennemi était envisagé non seulement comme licite mais encore comme le moyen de guerre décisif. L'idée de butin se limita durant cette période à la capture des objets mobiliers, mais ce droit fut pratiqué sans ménagement par les soldats.

Ils enlevaient, outre le bétail, tout ce qui leur paraissait utile ou précieux ; on détruisait ou on mettait hors d'usage ce qu'on ne pouvait emporter ; souvent aussi on promettait aux troupes pour exciter leur ardeur, le pillage des châteaux et villes qu'il s'agissait de prendre d'assaut. Toutefois il y avait quelques tempéraments à ce droit rigoureux. Nous avons déjà vu que la loi canonique prohibait l'incendie des édifices religieux, que les objets sacrés dans les églises et même le trésor de l'église ne pouvaient être saisis. D'autre part, défense fut faite aux

1. Letourneau *op. cit.*, chap. XIX, p. 522.
Depambour

militaires de sortir en quête de butin sans autorisation spéciale ou de butiner avant l'issue de la bataille, tel est le plus ancien règlement de guerre des fédérés suisses de 1399 (1).

La guerre de Trente ans nous offre encore l'épouvantable spectacle d'une soldatesque effrénée mettant tout à feu et à sang. Grotius lui-même n'ose pas encore mettre ces abus au ban du droit international. Il va jusqu'à reconnaître que le droit des gens tolère cette manière d'agir et ce n'est qu'au point de vue de la morale et de la raison qu'il blâme ces actes barbares (2).

Peu à peu, les mœurs se sont adoucies ; ce qui était la règle générale est devenu l'exception ; les destructions d'habitations, les ravages inutiles du territoire ennemi accomplis sous l'empire de la colère ont été unanimement condamnés et l'incendie du Palatinat est resté comme une tache ineffaçable sur le règne de Louis XIV.

Aux philosophes du XVIII^e siècle était réservé l'honneur de rendre les relations entre les peuples plus faciles et plus douces. Le jurisconsulte suisse Vattel nous fournit une image fidèle des opinions de son temps (3). Son respect pour les anciens ne

1. Bluntschli. *Du droit de butin en général*. R. D. I., 1877, p. 529.

2. Grotius, *op. cit.*, liv. III, chap. XII.

3. Vattel, *op. cit.*, liv. III, chap. VIII et s.

va plus jusqu'à une reproduction servile de leurs sentences les plus dures comme Grotius ; sa doctrine est celle d'un véritable philosophe ; partout la raison et l'humanité y font entendre leur voix. S'il s'occupe du sort des malheureuses populations d'un territoire envahi, il impose à l'envahisseur le devoir de les traiter avec ménagement. S'il considère le droit que l'ennemi peut prétendre sur leurs biens, il le limite à ce qui est strictement nécessaire à la poursuite des hostilités (1). Sur quelques points seulement comme le pillage et les otages, on voit qu'il écrivait il y a plus d'un siècle et que depuis les idées ont changé.

Les coutumes modernes ont en effet consacré des principes protecteurs bien différents des idées d'autrefois. Il n'est plus permis aujourd'hui de détruire pour détruire ; le dégât n'est excusable qu'autant qu'il procure un avantage réel et sérieux à celui qui l'ordonne, car c'est un crime de faire le mal gratuitement, sans y être poussé par la nécessité ou une considération de nature à influencer puissamment sur la fin de la guerre.

1. Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. IX.

CHAPITRE III

DES EFFETS DE L'OCCUPATION DANS LE DROIT ACTUEL

SECTION I

Effets de l'occupation sur la propriété publique.

§ 1. — *Propriété immobilière de l'Etat.*

- A. Biens du domaine public : droits du belligérant sur les arsenaux, magasins, routes et autres ouvrages de la défense. Protection due aux églises, hôpitaux, écoles, monuments publics.
- B. Biens du domaine privé. — Etendue des droits de l'occupant sur les biens productifs de revenus et en particulier sur les forêts domaniales. — Condamnation des dévastations commises sur le territoire ennemi par pur esprit de vengeance.

La propriété publique comprend des biens immobiliers et mobiliers appartenant soit à l'Etat, soit aux départements, soit aux communes, soit aux établissements consacrés à la charité, à la science et

à la religion. Il faut encore y joindre les monuments publics, archives, musées, bibliothèques et collections scientifiques et artistiques qui n'appartiennent pas à des particuliers.

Parmi les biens immobiliers de l'Etat, nous avons à distinguer ceux qui font partie du domaine public et ceux qui font partie du domaine privé. En ce qui concerne les biens du domaine public, il est logique qu'ils soient directement soumis à l'action de l'occupant puisque la guerre est une relation d'Etat à Etat. Il serait difficile, en effet, de contester à l'occupant des droits très étendus sur tous ces biens et principalement sur ceux qui servent plus spécialement et directement à la guerre tels que magasins, remparts, redoutes, etc. L'intérêt de sa propre sûreté, le besoin de se prémunir contre toutes les attaques imprévues, de supprimer les dernières ressources de son ennemi, de lui enlever tous les moyens de recommencer la lutte, mettent tous ces biens à son absolue discrétion et lui attribuent le droit de s'en emparer, de s'en servir et même de les détruire suivant ce que les nécessités de la guerre lui commanderont. « On est en droit, dit Vattel, de priver l'ennemi de tout ce qui peut augmenter ses forces et le mettre en état de faire la guerre. Chacun travaille à cette fin de la manière qui lui convient le mieux » (1).

1. Vattel, *op. cit.*, L. III, ch. IX, § 161.

« Rien de plus naturel ni de plus légitime, dans une guerre juste, que de raser les forteresses, remparts et toute espèce de fortifications qu'on ne se propose pas de garder. On affaiblit d'autant son ennemi et on n'enveloppe point des innocents dans les pertes qu'on lui cause (1) ». Klüber (2) cite parmi les opérations de guerre « l'occupation et le rasement des places ».

L'occupant a donc incontestablement le droit de détruire les ouvrages ayant un but militaire, qu'il ne pourrait garder avec des forces suffisantes, qui lui seraient inutiles et qui pourraient servir à l'ennemi en cas de retour offensif (3). L'occupant peut même, en se retirant, détruire les magasins d'approvisionnements, les fabriques d'armes, les arsenaux, les poudreries, mais il doit, pensons-nous, respecter les bâtiments militaires qui servent moins directement à la guerre comme les casernes par exemple.

Nous venons de voir que l'occupant a le droit absolu de détruire les choses qui ont une destina-

1. Vattel, *op. cit.* L. III ch. IX § 170.

2. Klüber, *op. cit.* § 265.

3. En 1688, pendant la guerre de la ligne d'Augsbourg, les Français, maîtres de Worms, ordonnèrent d'en raser les fortifications. On abattit les quarante tours de cette ville, on renversa les remparts et on combla les fossés. La destruction de Worms a été le prélude de l'incendie et de la dévastation du Palatinat.

tion exclusivement militaire, mais nous avons à nous occuper aussi des choses qui, ayant une destination généralement pacifique, comme les routes, les ponts, les canaux, etc., n'ont, pour les belligérants, qu'une utilité accidentelle et médiate. Il est bien évident que, lorsque l'intérêt des opérations militaires et celui de la sûreté de son armée l'exigeront, l'occupant pourra les détruire. « La destruction intentionnelle ou dégradation des voies de communications, ports, phares ou autres établissements destinés à faciliter les relations entre les peuples, sont considérées comme contraires au droit international si elles ne sont pas nécessitées par les opérations militaires (1) » ; mais l'occupant devra, dans l'intérêt du prompt rétablissement des relations commerciales au retour de la paix, s'efforcer de ne pas leur causer de dommages permanents « Un belligérant, dit Dudley Field, peut, lorsque la chose est nécessaire pour empêcher le passage de l'ennemi, le transport de la contrebande de guerre, ou des communications illicites, détruire ou endommager les ponts, grandes routes..., du territoire ennemi tout en causant le moins de dommage permanent possible » (2). « Tout belligérant peut, dans l'intérêt de sa sécurité, détruire ou endommager les feux, signaux,

1. Bluntschli, *op. cit.* art. 651.

2. Dudley Field. *Projet d'un code international*, traduit. Alb. Rolin, art. 837.

canaux et autres facilités de navigation situés sur le territoire ennemi : il devra toutefois causer aussi peu de dommage permanent que possible et donner avis de ses intentions à cet égard, avec des délais raisonnables dans l'intérêt des neutres (1) ». Lors de la guerre sino-japonaise, il nous fut permis de constater que les Japonais protégèrent les phares chaque fois qu'ils en rencontrèrent et que même, bien plus, les phares, par leur rapport avec la navigation, ayant une influence considérable sur le commerce des pays neutres, ils envoyèrent des hommes pour s'informer des habitudes antérieures et inviter les ingénieurs, habitués au service de ces phares, à continuer leurs fonctions (2).

Ces destructions ou dégradations réclamées par les opérations militaires ne sont pas seulement soumises à cette condition de nécessité, elles ne peuvent en outre émaner que de combattants ayant régulièrement le titre et les immunités des belligérants. Si d'autres individus les accomplissaient, ils seraient traités comme des brigands et ne pourraient réclamer les privilèges des prisonniers de guerre (3). De plus, ces actes ne peuvent être effectués qu'en vertu

1. Dudley Field. *Projet d'un code international*, traduit. Alb. Rolin. art. 838.

2. Ariga. *La guerre sino-japonaise*, p. 273.

3. Bluntschli, *op. cit.*, art. 641. Instruct. améric. art. 84 appendice I.

d'un ordre écrit émanant de l'autorité compétente ; c'était déjà en ce sens que statuait la loi du 21 brumaire an V dans son article 3 du titre 5 : « Tout individu militaire ou autre attaché à l'armée et à sa suite, qui sera convaincu d'avoir mis le feu aux magasins, arsenaux.... ou à toute autre propriété publique... sans ordre par écrit du général ou autre commandant, sera puni de mort ».

Certains auteurs se sont demandé s'il ne serait pas possible d'éviter ces destructions. M^r Pillet envisage l'hypothèse où un général croirait devoir anéantir d'un seul coup de mine un pont monumental, par exemple, qu'on n'est parvenu à établir qu'au prix d'un travail de longues années et d'énormes dépenses, et il fait remarquer que cette destruction entraîne une perte nette qui peut être énorme, et, pour l'avenir, la perspective de longs travaux pendant la durée desquels le commerce des deux pays sera peut-être gravement compromis (1).

M. Buzzati, dans sa remarquable étude sur les chemins de fer en temps de guerre (2) a bien exprimé également le désir de voir conserver les ouvrages les plus importants, mais il reconnaît que, durant la lutte, il se commet malheureusement « des dévastations telles qu'elles font frémir et que, tant

1. Pillet. *Le droit de la guerre*. Tome II p. 251.

2. Buzzati. *Les chemins de fer en temps de guerre* R. D. I., 1888, p. 389.

que la guerre existera, on ne pourra absolument pas les empêcher. Il est certain qu'il est difficile d'admettre qu'un corps de troupes, qui craint que l'ennemi s'avance, et qui tente, par tous les moyens possibles, de l'empêcher d'approcher, ne détruira pas les voies de communication, les ponts et autres ouvrages d'art. Comment contester, en effet, à une armée qui bat en retraite, le droit de détruire, dans l'intérêt de sa sûreté, toutes ces choses qui se trouvent sur le territoire qu'elle abandonne, afin d'empêcher l'ennemi de s'avancer avec trop de rapidité? Les nécessités de la guerre justifient bien tous ces actes.

Le principe que nous devons proclamer est que si les voies de communication, les ponts, les canaux, les tunnels et autres ouvrages d'art sont exposés aux éventualités de la lutte, ils doivent échapper aux dévastations, aux destructions préméditées et exécutées par pur esprit de vengeance.

M. Pillet recommande, comme propre à la fois à donner satisfaction aux exigences militaires et à l'intérêt d'épargner les travaux d'art les plus importants et dont le rétablissement serait le plus difficile, un expédient qui consisterait dans une sorte de destruction fictive, une destruction sur le papier qui ferait considérer comme supprimés en réalité tels points donnés. Un commandant d'armée notifierait à son adversaire son intention de détruire un pont,

d'effondrer un tunnel, en offrant à ce dernier de s'en abstenir s'il prenait l'engagement de considérer, pendant toute la campagne, le passage sur ce point comme intercepté (1). Sauf ce tempérament à adopter, toute destruction serait licite lorsqu'elle s'expliquerait par la poursuite d'un but militaire déterminé (2). Cette idée, qui reçoit son application durant les manœuvres de l'armée nationale sur son propre territoire, est évidemment très bonne en soi, mais il est permis de se demander quel est, en temps de guerre, le belligérant qui, trouvant avantage à ne pas considérer comme réellement détruit ce qui ne l'aurait été que par hypothèse, consentirait à laisser ses mouvements entravés par cette fiction. L'accord entre les nations pourrait, peut-être, être facile à ce sujet, mais combien de difficultés ne rencontrerions-nous pas dans la pratique ?

Quant aux biens immobiliers du domaine public qui ne servent pas aux opérations militaires, qui ont une destination pacifique, ils ne peuvent être détruits ni détériorés par l'occupant : le but de la guerre ne le commande pas. Ainsi, les églises, les temples, les hôpitaux, les immeubles affectés à des établissements d'éducation ou ayant une destination scientifique, doivent être respectés par l'occupant.

1. Pillet. *Le droit de la guerre*, Tome II, p. 251 252.

2. Pillet. *Le droit de la guerre*, Tome II, p. 253.

C'est d'ailleurs la règle édictée par l'article 8 du projet de déclaration de Bruxelles : « les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée ». L'Institut de Droit international dans son Manuel des lois de la guerre sur terre, article 53, a statué dans le même sens (1) et la conférence de la Haye a reproduit, dans l'article 56 de son règlement annexé à la convention, les termes de l'article 8 du projet de déclaration de Bruxelles. La destruction de ces biens n'est autorisée qu'en cas d'absolue nécessité comme si, par exemple, l'un quelconque de ces établissements pouvait servir d'observatoire à l'ennemi. L'occupant a le droit de se servir de ces édifices et bâtiments pour des usages militaires en vertu d'un droit qui lui est reconnu par les usages modernes. Il pourra loger ses soldats dans les écoles, établir ses ambulances dans les édifices religieux, organiser des magasins dans les locaux d'une université etc. Les monuments publics, palais, musées doivent être également respectés. « On doit épargner les édifices qui font honneur à l'humanité et qui ne contribuent pas à

1. *Manuel des lois de la guerre sur terre*. — Art. 53. — Toute destruction ou dégradation intentionnelle de semblable établissement... est formellement interdite si elle n'est pas impérieusement commandée par les nécessités de la guerre.

rendre l'ennemi plus puissant. Que gagne-t-on à les détruire ? C'est se déclarer ennemi du genre humain que de le priver de gaieté de cœur de ces monuments des arts, de ces modèles de goût » (1). Lors de l'entrée des alliés à Paris en 1815, le maréchal Blücher proposa de faire sauter le pont d'Iéna et de renverser la colonne Vendôme élevée au lendemain d'Iéna avec le bronze de leurs canons. Il voulait, disait-il, appliquer la peine du talion à la nation Française pour les actes de destruction et de dévastation que ses armées avaient commis en Prusse. Les puissances eurent la sagesse de se refuser au désir du maréchal Blücher. L'empereur François Joseph d'Autriche a également donné un exemple de tact et de magnanimité relativement à l'Arc de triomphe du Simplon que Napoléon avait fait ériger à Milan pour perpétuer le souvenir de ses victoires sur les Autrichiens. Les faits d'armes les plus remarquables étaient gravés en bas reliefs dont le dernier représentait le vainqueur dictant la paix à l'empereur François à Vienne. Le monarque autrichien, au lieu de faire détruire ce monument commémoratif de ses défaites, ordonna de compléter la série des bas-reliefs, et aujourd'hui, vis-à-vis de celui que nous venons de signaler le monument du Simplon montre un bas-relief représentant l'abdi-

1. Vattel, *op. cit.* L. III. ch. IX § 168.

cation de Napoléon à Fontainebleau (1). Malheureusement les inspirations de la modération ne sont que trop souvent, même de nos jours, foulées aux pieds, comme le démontre ce qui s'est passé en Chine en 1860, lors de la prise de Pékin par les troupes françaises et anglaises qui incendièrent le Palais d'été, au Pérou pendant la guerre du Pacifique et en Grèce où les Turcs brûlèrent les églises avec les blessés qui s'y trouvaient (2). Toutefois, nous pouvons constater que dans les guerres sino-japonaise et hispano-américaine les principes que nous avons posés ont été respectés.

En ce qui concerne les biens immobiliers du domaine privé de l'Etat envahi, le principe à peu près généralement admis est que : l'occupant ne peut pas, par le seul fait de l'occupation, en devenir propriétaire. Il n'a, sur ces biens, qu'un simple droit de jouissance (3). Fiore dit cependant que l'occupant peut disposer d'une manière définitive des biens immobiliers de l'Etat, dans le cas où l'aliénation d'une partie des biens domaniaux serait rendue

1. Calvo. — *Traité théorique et pratique de droit international* Tome IV. page 243.

2. Politis. — *La guerre gréco-turque*. — *Revue générale de droit international public*. Tome IV. p. 684 et s. — C'est le cas de l'église de Grizovali. Deux autres églises ont été brûlées à Tyrnovos.

3. Bluntschli, *op. cit.*, art. 646. Instructions américaines art. 31 Klüber, *op. cit.*, § 256.

nécessaire par les nécessités actuelles et urgentes de la guerre » (2), mais cette formule est par trop vague et nous ne pouvons l'admettre. Quand pourrait-on dire, en effet, qu'il y a nécessité actuelle et urgente de la guerre ? Cela serait, évidemment, laisser les biens de l'Etat occupé à la complète discrétion de l'occupant, aussi la Conférence de Bruxelles de 1874 a-t-elle mieux décidé en disant, dans l'article 7 de son Projet de déclaration : « L'occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des... forêts et exploitations agricoles, appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé ». La conférence de la Haye de 1899 a statué d'une façon identique dans l'article 55 de son règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Conformément à ce principe, l'occupant peut louer les fermes et métairies, les pâturages, les vignobles etc, en percevoir les produits et revenus afin qu'ils n'aillent point grossir les ressources de l'adversaire ; il peut user des bois et forêts de l'Etat et des communes pour satisfaire les nécessités de la guerre et ses propres besoins, pour construire des baraques, édifier des travaux de défense etc ; il peut pratiquer des coupes blanches sur les points où il est indispensable d'établir un découvert, pour pré-

2. Fiore. *Nouveau Droit international codifié*, traduction Chrétien § 1099.

venir les surprises et se maintenir dans une position, mais sous cette réserve des exceptions imposées par les nécessités militaires, il ne peut seulement qu'administrer et jouir.

On a souvent exprimé cette idée en disant que l'occupant devait être considéré comme administrateur et usufruitier des biens du pays occupé, mais cette expression d'usufruitier, que nous rencontrons cependant dans le projet russe, présenté à la Conférence de Bruxelles de 1874 (1), dans l'article 7 du projet de déclaration internationale (2), et dans l'article 55 du règlement de la Conférence de La Haye, ne doit pas être prise à la lettre.

L'occupant n'est pas du tout usufruitier, et ce qui le prouve, c'est que, s'il l'était, il aurait le droit absolu de passer avec des tiers, habitants ou non de la contrée occupée, pour l'exploitation des immeubles de l'Etat, des baux dont la validité devrait être reconnue par le gouvernement légal, quand celui-ci reprendrait le plein exercice de sa souveraineté. Or, ce n'est ce pas qui a lieu. De plus, un état des immeu-

1. « L'armée d'occupation a l'administration et la jouissance des... forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Elle doit, autant que possible sauvegarder les fonds de ces propriétés et s'abstenir de tout ce qui ne serait pas justifié par l'usufruit ».

2. « L'occupant se considérera seulement comme administrateur et usufruitier... Il devra administrer conformément aux règles de l'usufruit.

bles, avant l'entrée en jouissance, devrait être dressé; l'Etat occupant serait tenu de donner caution, de subir les réparations d'entretien (art. 600, 601, 605 C. civ.) ce qui est inadmissible. Ce que les auteurs du projet ont voulu exclusivement énoncer, c'est que, si l'occupant a le droit de jouir de toute espèce de fruits, soit naturels, soit industriels, soit civils, que peuvent produire les immeubles de l'Etat situés sur le territoire occupé, ce n'est qu'à la charge de conserver la substance des biens producteurs de ces fruits, c'est-à-dire à la charge de ne pas abuser de sa jouissance en commettant des dégradations sur le fonds. L'Institut de droit international a évité cette critique en déclarant, dans son Manuel des lois de la guerre sur terre, article 52, que « l'occupant ne peut faire que des actes d'administrateur provisoire quant aux immeubles tels qu'édifices, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'ennemi ». Toutefois, nous devons déclarer que les termes « administrateur provisoire », ne sont pas heureux, car l'administrateur est tenu de rendre compte de son administration, ce que nous n'admettons pas à l'égard de l'occupant.

Dans sa jouissance du produit des forêts, le devoir de l'occupant sera donc de ne point compromettre les revenus futurs par une exploitation abusive et d'administrer conformément aux lois et aux règles de l'administration forestière. De quelle administra-

tion forestière ? de celle du pays occupé ou de celle du pays de l'occupant ? Bluntschli estime que « la puissance occupante n'est pas obligée de suivre les plans de culture de l'administration forestière ennemie et peut gérer d'après ses propres règles, mais qu'elle ne doit pas dévaster » (1). Sur ce dernier point, tout le monde est d'accord, mais sur le premier, nous ne pensons pas que l'opinion de Bluntschli soit juste et que l'on puisse admettre, au profit de l'occupant, la faculté d'importer ses propres lois forestières sur le territoire occupé. Et, en effet, lors de la conférence de Bruxelles, lorsqu'on en vint à la discussion du projet qui devait être plus tard l'article 7 du Projet de déclaration, M. le comte Chotek, délégué de l'Autriche-Hongrie, demanda que « pour les forêts, le revenu ne puisse être exploité par l'occupant que conformément aux règles et aux lois de l'administration forestière du pays » et M. le général Arnaudeau, représentant de la France, proposa que « l'exploitation fut faite conformément aux aménagements établis par l'administration locale » (2). La commission adhéra au vœu de M. le comte Chotek. De plus, l'occupation, dans tous les cas, est un état de fait provisoire, qui ne donne à l'occupant que des droits exclusivement provisoires, et, si l'on peut

1. Bluntschli, *op. cit.* art. 646, note 2.

2. Actes de la Conférence. Protocole n. 12, séance du 14 août.

dire que l'occupant se substitue au gouvernement légal sur le territoire occupé, il faut ajouter que ce n'est point pour y faire des actes de souveraineté politique ou civile et pour innover, mais pour continuer l'état actuel en jouissant des avantages qu'il procure.

L'unique droit de l'occupant sera donc de faire des coupes de bois taillis en suivant l'ordre et la quotité déterminés par l'aménagement antérieurement établi ; il en sera de même pour les parties de bois de haute futaie, mises en coupes réglées. Les arbres de haute futaie, marqués en réserve, et non soumis aux coupes, devront, au contraire, être respectés par l'occupant, sauf, bien entendu, les nécessités de guerre ; ces arbres font, en effet, partie intégrante du sol et le propriétaire seul peut les faire abattre.

En 1870, les Allemands ont violé ces règles à plusieurs reprises, bien que le docteur Lœning prétende que l'administration forestière allemande se soit constamment conformée aux règles du droit des gens et qu'elle soit restée fidèle au principe qui défend de ruiner les forêts de l'ennemi par une exploitation dévastatrice (1). Pour nous en rendre compte, nous n'avons qu'à citer un exemple. Le 24 octobre 1870, le gouvernement allemand, repré-

1. Lœning, *op. cit.*, R. D. I., 1873, p. 404.

senté par le comte de Villers, son commissaire civil en Lorraine, vendit à des banquiers de Berlin, à raison de trois thalers l'un, plus de quinze mille chênes d'au moins cinq mètres de hauteur et de 0 m. 50 de diamètre à 1 m. 25 du sol, à prendre dans la forêt des Ardennes (1). Le 8 novembre, les acquéreurs rétrocédaient le bénéfice de leur marché aux sieurs Mohr et Haas de Mannheim, qui firent abattre environ neuf mille chênes et transmirent le marché au sieur Hatzfeld, moyennant, non plus trois thalers, mais quarante francs par arbre abattu. Il versa cent cinquante mille francs comptant, et, pour le surplus, souscrivit des traites jusqu'à concurrence de trois cent mille francs. Mis en demeure d'exécuter la convention, le sieur Hatzfeld excipa de la nullité du contrat. En fait, l'administration forestière française, après la paix, avait fait saisir les arbres non vendus, et le sieur Hatzfeld avait rétrocédé de lui-même son marché à l'administration, sans en tirer bénéfice. Le procès fut porté devant la Cour de Nancy qui prononça la nullité de la vente en motivant sa décision sur ce que le droit du vainqueur, en ce qui concerne les immeubles, ne consiste que dans la prise de possession temporaire des domaines de l'Etat ennemi et dans la perception de leurs fruits et de leurs revenus, et que, lorsque

1. Calvo, *op. cit.*, Tome IV, § 2207.

l'occupant dispose d'autre chose, il dispose de ce qui ne lui appartient pas (1). L'arrêt fut déféré à la Cour de Cassation qui rejeta le pourvoi par arrêt en date du 16 avril 1873.

L'occupant, avons-nous vu, peut abattre sans distinction les arbres d'une forêt domaniale, brûler les fermes domaniales et tous autres immeubles

1. « Attendu que la première et la plus délicate question à résoudre est celle de savoir si le gouvernement allemand pouvait faire ce qu'il a fait le 28 octobre ; qu'il ne sagit point de méconnaître le droit du vainqueur, mais de le maintenir dans les limites que lui assignent les précédents, l'usage, la raison et la justice ; que ce droit, en ce qui concerne les immeubles, ne consiste que dans la prise de possession temporaire des domaines de l'Etat ennemi et dans la perception de leurs fruits et revenus ; qu'il faut donc proclamer que les fruits et revenus des propriétés domaniales appartiennent seuls au vainqueur, et que, lorsque celui-ci dispose d'autre chose, il dispose de ce qui ne lui appartient pas ; en fait, que les vieux chênes, l'honneur et la richesse de la forêt, marqués en réserve, lors des coupes annuelles, font partie intégrante du sol lui-même, au repeuplement duquel ils concourent et ne sont pas moins inaliénables que lui ; que leur vente isolée, après les coupes ordinaires et en dehors de ces coupes, présente tous les caractères d'un fait anormal, exceptionnel et ne peut s'opérer, aux termes de l'article 16 du code forestier, qu'en vertu d'un décret spécial. Qu'en vendant ces arbres, objets du litige, en contravention à un aménagement régulier, le comte de Villers et, après lui, les sieurs Mohr et Haas ont donc vendu ce qu'ils n'avaient pas le droit de vendre, ce que le propriétaire aurait dû retrouver après l'invasion et l'occupation, en un mot, la chose d'autrui, et, en tous cas, une chose qui n'était pas dans le commerce... » Dalloz 1872-2-229. Pourvoi en cassation et rejet, Dalloz, 1874-1-261.

appartenant à l'Etat ennemi, dans le cas d'une nécessité évidente, en vertu d'un ordre régulier, préalablement délivré par le chef responsable, mais il n'a pas le droit de ravager dans le seul but de causer un dommage à l'ennemi. « La guerre n'est pas un état d'hostilité éternelle entre les nations civilisées, accident essentiellement transitoire, elle suspend le règne de la paix et son but véritable est le retour à la paix » (1). Or, rien n'est moins propre à favoriser la réconciliation des peuples que la vue et même le souvenir, quelque lointain qu'il soit, des ruines amoncelées sur le sol de leur patrie. Les destructions, commises en France par les troupes alliées en 1815 et par les troupes allemandes en 1870-1871, ont certainement leur raison d'être dans le souvenir de la dévastation du Palatinat en 1674 et en 1689 et dans celui des excès commis par les troupes de Napoléon I^{er}. Un cri universel, lors du ravage du Palatinat, s'était élevé contre cette manière de faire la guerre, comme il s'élèverait encore si de semblables excès se renouvelaient, et cependant, Vattel justifie et légitime ces actes lorsqu'il y a nécessité de châtier une nation injuste et féroce, de réprimer sa brutalité et de se garantir de ses brigandages, comme par exemple la destruction par les

1. Heffter, *Le droit international de l'Europe*, traduction Bergston § 130.

rois d'Espagne et d'Italie des villes maritimes de l'Afrique, véritables repaires de pirates (1).

Cette question de la dévastation a été l'objet de longs débats entre les Etats-Unis et l'Angleterre pendant la guerre de 1812-1815. L'amiral Cochrane, commandant l'escadre britannique dans les eaux américaines, adressa le 18 août 1814 une lettre à M^r Monroe, secrétaire d'état du cabinet de Washington, afin de lui faire connaître qu'appelé par le gouverneur général du Canada pour exécuter des mesures de représailles contre les habitants des Etats-Unis, à cause des dévastations commises par leur armée dans le Haut Canada, il avait ordonné aux forces navales qu'il commandait de détruire toutes les villes de la côte susceptibles d'être attaquées. Au mois de septembre de la même année, le gouvernement nord-américain répondit qu'il avait vu avec la plus grande surprise qu'on prétendait légitimer, comme mesure de représailles, un système de dévastation absolument contraire aux pratiques des peuples. « Les Etats-Unis, disait M. Monroe, contraints à cette guerre avec l'Angleterre, avaient résolu, dès l'ouverture des hostilités, de se conformer aux principes d'humanité et aux relations amicales que le rétablissement de la paix ramènerait entre les deux peuples ; mais ils ont eu bientôt occa-

1. Vattel, *op. cit.* L. III ch. IX § 167.

sion de se convaincre que le gouvernement anglais n'était pas animé du même esprit » (1). Les déprédations auxquelles s'est livrée l'escadre britannique en incendiant, en 1813, dans la baie de Chesapeake, les deux villes du Hâvre-de-Grâce et de Georgetown, la destruction, en 1814, de la ville de Washington, prouvent bien, en effet, que la vengeance et la cupidité avaient été les seuls mobiles qui avaient poussé l'Angleterre à accomplir de pareils actes.

Les armées allemandes ont marqué, chez nous, leur passage par un sillon de cendres et de ruines, et, pour n'en citer que les exemples les plus frappants, nous pouvons dire que la ville de Châteaudun et le petit village de Bazeilles témoignent encore aujourd'hui de la barbarie et de la haine de nos ennemis (2). Les armées grecques n'ont pas encouru ce reproche, lors de leur invasion sur le territoire turc, en Epire, mais il en a été autrement des armées turques en Thessalie. Plusieurs villages pris par les Turcs furent incendiés, d'autres saccagés ; dans d'autres, les soldats ottomans détruisirent les maisons, brûlèrent les églises avec les blessés qui s'y trouvaient. On rapporte que les chefs de l'ar-

1. Calvo. *op. cit.* Tome IV § 2217.

2. Les Allemands ont cependant eu des défenseurs. Lueder, auteur allemand, il est vrai, déclare que les Allemands ont montré pour la propriété un respect qui n'avait pas encore été égalé

mée ottomane, tout en déplorant ces actes barbares, étaient forcés d'en convenir. Le chef d'état-major Seyfoullah Pacha, auquel un des attachés militaires des ambassades européennes à Constantinople faisait constater ces destructions à Domokos, lui répondit : « Que voulez-vous ? J'en suis désolé mais c'est une habitude que nous ne pouvons faire perdre à nos soldats. Ils se battent bien mais ils détruisent tout (1) ».

Or une armée ne doit vaincre que par la supériorité de la valeur de ses armes, et non par l'intimidation que peuvent produire les terribles moyens qu'elle emploie, de même que la ruine et la désolation ne doivent pas être la récompense de ceux qui se défendent avec opiniâtreté. De même que nous condamnons la dévastation inspirée par esprit de vengeance, de même nous devons condamner celle qui s'inspire de la pensée de diminuer les chances de guerre future. La seule dévastation permise est celle nécessitée par les faits de guerre, lorsqu'il s'agit, par exemple, de faire le vide derrière soi, afin d'empêcher la poursuite de l'ennemi. En toute autre circonstance, elle doit être condamnée, et, comme le dit très bien Pasquale Fiore :... à dévaster, détruire, incendier pour le seul plaisir de nuire, constitue-

1. Politis., *op. cit.* R. G. D. I, Tome IV p. 684.

ront toujours des procédés illicites et contraires aux lois de la guerre (1) ».

§ 2. — *Propriété mobilière de l'Etat.*

Matériel de guerre, droit absolu du belligérant sur les armes, voitures, chevaux, vivres, etc. — Sommes d'argent trouvées dans les caisses publiques. — Créances appartenant à l'Etat ennemi, étendue des droits de l'occupant, situation du débiteur contraint de payer au vainqueur. — Droits de l'occupant sur les impôts. — Conditions mises à la perception et au recouvrement des contributions. — Effets de la guerre sur la législation des douanes. — Protection due aux archives, collections scientifiques et artistiques.

Quels sont maintenant les droits de l'occupant sur les biens meubles ou propriétés mobilières de l'Etat ? La solution de cette question dépend tout entière du point de savoir si ces propriétés mobilières sont de nature à servir directement aux opérations de guerre ou si elles n'ont qu'une destination exclusivement pacifique. Dans le premier cas, l'occupant aura le droit de se les approprier définitivement sans être tenu à aucune indemnité ; dans le second, le droit des gens moderne lui ordonne de les respecter.

Que l'occupant ait le droit de s'emparer du maté-

1. Fiore, *op. cit.* art. 1053.

riel de guerre (armes, chevaux, munitions etc). trouvé par lui sur le territoire occupé, rien n'est moins contestable. « On est en droit, en effet, de priver l'ennemi de ses biens, de tout ce qui peut augmenter ses forces et le mettre en état de faire la guerre » (1). Il pourra en disposer définitivement, se l'approprier ou le détruire. Bluntschli a développé cette idée en formulant la règle que « l'autorité militaire peut, dans les limites de son pouvoir, s'emparer de la fortune publique mobilière de l'ennemi, pour autant qu'elle peut servir aux opérations de guerre, et, notamment des armes et munitions, des magasins de vivres destinés à l'armée et en disposer librement » (2). Cette saisie, cette appropriation du matériel de guerre par l'occupant, est incontestablement une application du droit de butin mais c'est dans ces seules limites que nous pouvons dire que l'ancien droit de butin est encore en vigueur de nos jours.

Les sommes d'argent, qui se trouvent dans les caisses publiques au moment de l'occupation, tombent aussi au pouvoir de l'occupant. L'occupant est en effet fondé, non seulement à s'emparer du trésor de l'armée trouvé dans les fourgons, mais encore à faire main basse sur l'argent contenu dans les caisses publiques, sur toutes les sommes et valeurs dis-

1. Vattel, *op. cit.*, Liv. III, ch. IX, § 161.

2. Bluntschli, *op. cit.*, art. 644, 645.

ponibles consistant en numéraire, lingots d'or et d'argent, fonds quelconques, en un mot sur tous les capitaux du gouvernement ennemi.

Ce droit s'appuie sur ce que, l'argent étant le nerf de la guerre, l'occupant a le plus grand intérêt à dépouiller son ennemi de toutes ses ressources, de toutes ses réserves, afin de paralyser son action, de rendre plus difficile la continuation de la résistance et d'avancer ainsi le terme de la guerre. Les instructions américaines de 1863 reconnaissent, au profit des armées victorieuses, le droit de s'emparer de tout le numéraire des caisses publiques, en attendant les instructions ultérieures de leur gouvernement (art. 31).

La conférence de Bruxelles de 1874, dans l'article 6 de son projet de déclaration internationale et l'Institut de droit international, dans l'article 50 de son Manuel des lois de la guerre sur terre, permettent, à l'armée qui occupe un territoire, de saisir le numéraire et les fonds appartenant en propre à l'Etat ennemi. Le Manuel français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre donne une règle analogue. Quant au patrimoine des communes, hospices, institutions publiques ou charitables, le vœu est de les voir assimiler au patrimoine des particuliers. Ce vœu sera probablement d'une réalisation délicate, surtout à l'égard des biens des communes que l'occupant se résoudra diffi-

cilement à traiter mieux que le patrimoine de l'Etat.

En ce qui concerne ces sommes d'argent contenues dans les caisses publiques, nous avons une distinction à faire. On a fait remarquer, en effet, que, dans les caisses de l'Etat, il pouvait se trouver des capitaux appartenant à des particuliers, que l'Etat était simplement dépositaire de ces fonds et qu'en conséquence ils devaient être respectés. A Bruxelles, lors de la discussion du projet russe ainsi conçu : « Les capitaux du gouvernement, ses dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements, et, en général toute propriété du gouvernement pouvant servir au but de la guerre, peuvent être saisis par l'armée d'occupation ». M. le colonel fédéral Hammer, délégué de la Suisse, fit remarquer que, dans son pays, il existe, dans presque tous les cantons, des administrations particulières, des caisses d'épargne, des assurances obligatoires contre l'incendie des immeubles, etc., où l'Etat comparait nominalement comme propriétaire, comme créancier, tandis qu'en réalité il ne fait qu'administrer les affaires de ses ressortissants qui lui confient leurs économies, font assurer auprès de lui leurs maisons etc. Or le projet russe, en soumettant, dit-il, tous les capitaux du gouvernement à la prise de possession, permet également de saisir le numéraire, les fonds, valeurs et créances de ces institutions, quoique celles-ci ne soient que des adminis-

trations d'intérêts et de biens privés ; il faut donc que la rédaction soit précisée, et il proposa de dire : « L'armée qui occupe un pays a le droit de prendre possession de tous les fonds du gouvernement qui se trouvent dans les caisses publiques ». La définition technique des mots « capitaux du gouvernement » contenus dans le projet russe était, en effet, assez difficile et c'est alors que M. le général de Voigts-Rhetz, délégué de l'Allemagne, déclara qu'on pouvait entendre par capitaux du gouvernement les sommes disponibles et les valeurs exigibles appartenant en propre et exclusivement à l'Etat, tels que le numéraire, les lingots d'or et d'argent etc., que tout ce qui se trouvait dans les caisses de l'Etat mais appartenait à des personnes privées ou à des corporations, devait rester intact ; qu'en d'autres termes, tout ce qui était prouvé être à l'Etat pouvait être saisi, et tout ce qui était prouvé être propriété privée, même se trouvant entre les mains de l'Etat, devait être respecté et protégé. Cette interprétation fut acceptée, et, d'après la décision de la commission, insérée au protocole qui est le commentaire vivant du texte et fait loi comme le texte lui-même (1). Cette réserve est évidemment très juste, mais que de difficultés ne rencontrera-t-elle pas dans la pratique, les fonds confiés à l'Etat étant le plus souvent confondus dans ses caisses avec ceux qui lui appartiennent.

1. *Actes de la Conférence.*, Protocole n° 11, séance du 13 août.

nent en propre, l'Etat se considérant simplement comme débiteur vis-à-vis des déposants. Comment séparera-t-on ces fonds ? Exigera-t-on de l'occupant qu'il prélève, sur les espèces qu'il trouvera, les sommes confiées à l'Etat ? La difficulté serait évidemment trop grande, mais on peut décider, il nous semble, que, si la distinction entre les capitaux de l'Etat et ceux des particuliers peut être faite sans difficulté et d'une façon certaine, comme dans le cas où ils sont parfaitement spécialisés, consistant en lingots, par exemple, ces derniers devront être respectés, tandis qu'au contraire, dans tous les autres cas, l'Etat étant en réalité débiteur envers les déposants, l'encaisse pourra être saisie en totalité.

De l'argent comptant, la pensée se reporte naturellement aux créances. L'occupant pourra-t-il considérer comme siennes les créances du gouvernement légal et obliger ses débiteurs à se libérer entre ses mains ? Nous ne parlerons pas ici de la créance de l'impôt que nous étudierons plus loin. La tendance du vainqueur a été, de tout temps, de s'approprier les créances du vaincu et on rapporte qu'Alexandre le Grand, entrant à Thèbes, remit aux Thessaliens, ses alliés, le titre de l'obligation qu'ils avaient contractée envers les Thébains. Le tribunal des Amphictyons approuva, (1) paraît-il, cette conduite mais

1. Grotius *op. cit.* L. III ch. VIII § 4. Dans les temps modernes, le cas du landgrave de Hesse Cassel est resté célèbre.

sa décision a été commentée de différentes manières depuis Grotius jusqu'à nos jours.

Cette question des droits de l'occupant sur les créances de l'Etat dont il occupe le territoire, ne peut se poser relativement aux créances non échues car, dans ce cas, l'occupant ne saurait avoir plus de droits que l'Etat auquel il prétend se substituer. Or, ce dernier ne pourrait lui-même exiger le paiement d'une dette non échue. Le débiteur a, en effet, le bénéfice du terme, et même, bien plus, le terme doit être considéré comme obligatoire pour les deux

Souverains de l'un des plus pauvres Etats de l'Allemagne, les landgraves de Hesse comptaient parmi les princes les plus opulents parce qu'ils avaient dès longtemps contracté l'habitude de vendre leurs sujets aux puissances étrangères pour le service de leurs armées. Les domaines de Hesse Cassel, conquis et occupés par les troupes de Napoléon, furent ensuite incorporés dans le nouveau royaume de Westphalie, et, par un accord intervenu entre eux, Napoléon et Jérôme se partagèrent les importantes créances du landgrave. Ces créances furent pour partie remises, pour partie payées. Des quittances furent délivrées, des mains-levées d'hypothèques accordées. La question de la validité de ces actes fut soulevée après la chute de Napoléon. Elle fut soumise successivement au Jugement de plusieurs universités allemandes qui décidèrent très sagement qu'il faut distinguer entre une occupation passagère, qui ne permet pas à l'occupant de disposer des propriétés publiques de l'Etat occupé, et la conquête complète qui investit le vainqueur de la souveraineté et lui permet tous les actes que le souverain légitime pourrait accomplir. Il y avait eu conquête de Hesse et les quittances délivrées soit par Jérôme, soit par Napoléon, étaient valables.

parties et le particulier ne peut offrir de payer avant le terme entre les mains de l'occupant, car il engagerait sa responsabilité envers son souverain légal

La question ne se pose pas non plus en ce qui concerne les intérêts car l'occupant a certainement droit aux intérêts de la créance en sa qualité d'usufruitier.

La seule chose que nous avons à examiner est celle de savoir si le belligérant trouve, dans les pouvoirs que le fait de l'occupation lui attribue, celui de se faire payer les dettes échues dont l'Etat ennemi est créancier. Ce point est controversé. A l'appui de l'affirmative (1), on fait valoir que l'occupant est intéressé à s'emparer de tout ce qui sert à la guerre et que l'argent est plus qu'un instrument de guerre puisqu'il en est le nerf, que par là même l'occupant a le plus grand intérêt à priver l'ennemi de toutes ses ressources pécuniaires et autres. On ajoute que l'occupant est un vainqueur, et que, comme tel, il est établi dans tous les droits publics et privés qui appartenaient au vaincu, d'où la conséquence que ce dernier, ayant pu, si la fortune des armes lui avait été favorable, exiger de ses débi-

1. Vattel. *op. cit.* L. III ch. V. § 77. Lœning *op. cit.* R. D. I. 1873, p. 105 « L'ennemi peut recouvrer les créances pour autant qu'elles soient ou deviennent exigibles pendant la durée de l'occupation. Après la paix, le gouvernement indigène ne peut plus réclamer un nouveau paiement.

teurs le paiement de leur dette, l'occupant doit avoir le même pouvoir. Si les créances, dit-on, avaient été éteintes par le paiement, antérieurement à l'occupation, l'occupant n'aurait-il pas eu le droit incontestable de s'approprier l'argent provenant de cette libération ? Comment refuser à l'occupant le droit de se faire payer par les débiteurs de l'Etat ennemi le montant de leurs dettes, quand on lui reconnaît celui d'exiger, des contribuables de cet Etat, le paiement de l'impôt ? Cette doctrine n'est plus guère défendue aujourd'hui ; Nous la trouvons cependant encore consacrée dans le Manuel Français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre où il est dit : « L'occupant peut s'emparer de tous les capitaux du gouvernement, c'est-à-dire des sommes disponibles et des valeurs ou créances exigibles appartenant en propre et exclusivement à l'Etat (1) ».

Les partisans de la négative répondent que l'argent ne sert à la guerre que par accident et que l'occupant atteindra suffisamment son but, qui est de priver l'ennemi de ses ressources, en l'empêchant de toucher le montant de sa créance pendant l'occupation ; c'est ce qui fut fait par l'ordonnance du 29 août 1870 du gouvernement prussien d'Alsace.

1. *Manuel français de droit internat. à l'usage des officiers de l'armée de terre.* Titre IV, chap. I, p. 117.

Il n'est pas vrai non plus que les droits de l'État vaincu soient transférés à l'occupant ; ce dernier ne succède pas, en effet, à la souveraineté de l'État dont le territoire est occupé ; il n'exerce, sur le territoire, que certains attributs de la souveraineté, ceux dont l'exercice ne peut demeurer en suspens, et cela provisoirement, tant que durera l'occupation. Or, le pouvoir de toucher des capitaux ne rentre nullement dans cette catégorie. Les partisans de l'affirmative allèguent que, si les créances avaient été éteintes par le paiement, antérieurement à l'occupation, l'occupant aurait eu incontestablement le droit de s'approprier l'argent de cette libération ; cela est bien certain, mais il ne faut pas oublier qu'ici nous avons affaire à de simples créances et non à du numéraire ; or par leur nature, les biens incorporels n'échappent-ils pas à toute saisie réelle et effective ? L'occupant peut bien aussi exiger des contribuables de l'ennemi le paiement de l'impôt, car il faut bien reconnaître que les impôts ont le caractère de revenus ; les créances, au contraire, sont un capital ; or, l'occupant, n'ayant qu'un droit très provisoire à exercer et n'étant pas propriétaire, peut bien percevoir des revenus mais non encaisser le capital. Le droit civil, dont les règles sur la matière trouvent ici application, dit en effet (art. 1239) que le paiement d'une dette personnelle, fait en d'autres mains que celles du cré-

ancier véritable ou de son mandataire, ne libère pas le débiteur et laisse subsister intacte l'obligation résultant du titre qu'il a souscrit. À quel titre l'occupant pourrait-il donc exiger le paiement des dettes dûes à son ennemi? car il n'est évidemment ni créancier, ni mandataire, ni cessionnaire de ces créances. Il en résulte qu'il ne peut recevoir valablement et que tout paiement, fait entre ses mains, ne libère pas le débiteur à l'égard de son souverain légal qui est son seul créancier « Vouloir, en effet, que la guerre renverse un axiome juridique fondé sur les notions les plus claires et les plus précises de la justice et de la raison n'aboutirait, en dernière analyse, qu'à sanctionner la spoliation et la rapine. » (1). De plus, si on accordait à l'occupant le droit de se faire payer, il faudrait aussi lui reconnaître le devoir d'acquitter les dettes de l'Etat pendant la même période, ce que jamais occupant ne consentira à faire.

Nous concluons donc que, pendant le temps que durera l'occupation, l'occupant aura bien le droit de toucher les intérêts des créances mais qu'il ne pourra toucher les capitaux.

Occupons-nous maintenant de la question des impôts. La théorie et la pratique sont d'accord pour reconnaître, au profit de l'occupant, la faculté de

1. Calvo, *op. cit.* Tome IV § 2288.

percevoir les impôts de tout genre auxquels le pays qu'il occupe est soumis, conformément à sa loi nationale. On explique de plusieurs manières l'existence de cette faculté. Le montant des impôts appartiendrait, suivant les uns, à l'occupant en sa qualité d'usufruitier (1). D'autres attribuent à l'occupant la faculté de percevoir les impôts établis sur le territoire du pays occupé parce qu'il l'occupe comme remplaçant provisoirement le gouvernement de ce pays : les contribuables paient à l'ennemi ce qu'ils auraient payé à leur propre gouvernement. D'autres enfin prétendent que les impôts appartiennent à l'occupant parce qu'ils correspondent à la charge de l'administration du territoire occupé, la quelle charge incombe à l'occupant (art. 5 projet de Bruxelles). Tenu de veiller au maintien de l'ordre et de la vie publics il doit nécessairement avoir le droit corrélatif de disposer des ressources qui correspondent à cette charge, et, conséquemment, d'opérer lui-même la perception de tous les impôts, redevances droits et péages déjà établis au profit de l'Etat vaincu. Il bénéficiera de l'excédent des impôts sur les dépenses de l'administration du territoire occupé.

Malgré ces différences de détail, tout le monde est d'accord pour reconnaître à l'occupant le droit de percevoir les impôts. Il est tout naturel, en effet,

1. Pillet, *op. cit.* Tome II p. 217.

que l'occupant ne tolère pas la continuation de leur perception par son ennemi, car ce dernier, n'ayant plus à s'occuper de l'administration locale, ne manquerait pas d'appliquer le montant des fonds perçus à la guerre. L'occupant sera donc bien fondé à faire défense à toutes personnes, de payer, dans le territoire occupé, des sommes quelconques, à quelque titre que ce soit, à des administrations autres que les siennes, et à rendre responsables sur leur fortune personnelle, et même punissables, selon les usages de la guerre, les receveurs et percepteurs, les administrateurs des caisses de l'Etat ou d'autres caisses publiques quelconques qui contreviendraient à ses ordres. C'est en ces termes que s'exprimait l'ordonnance du gouverneur général de Reims en date du 22 octobre 1870.

Les impôts, dont les habitants du territoire occupé peuvent être frappés, ne peuvent être que ceux « déjà établis dans le pays au profit du gouvernement légal », dit l'article 5 du projet de déclaration de Bruxelles. Mais est-il au moins loisible à l'occupant d'augmenter le nombre ou la qualité des impôts ? cette question fut posée lors de la discussion du projet russe à la conférence de Bruxelles de 1874. On fit remarquer qu'il ne serait pas juste que la partie occupée fut mieux traitée que la partie non occupée ou que le pays lui-même et l'on réclama, en conséquence, le droit pour l'occupant de créer de nouveaux impôts,

mais M. le baron de Lambermont, délégué de la Belgique, fit observer que ce principe ne pouvait être admis parce que l'on arriverait à cette conséquence fatale que, si, pour sauver la patrie, le gouvernement national demandait aux citoyens d'extrêmes sacrifices, l'armée ennemie serait autorisée par là même à élever à un égal niveau les impôts dans le territoire qu'elle occupe (1).

La commission décida que « l'armée d'occupation ne préleverait que les impôts, droits et péages déjà établis par le gouvernement légal du pays » et la conférence de La Haye de 1899 statua d'une façon identique dans l'article 48 de son règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Cette solution est, en somme, très juste. On comprend, en effet, que l'occupant encaisse les sommes considérées en tout temps comme équivalant aux charges de l'administration, mais ce que l'on ne comprendrait pas, c'est qu'il put exiger d'une population, qui en somme lui est étrangère, ces sacrifices extraordinaires que, dans un esprit de patriotisme, un souverain demande parfois à ses sujets. Contrairement à ce principe, la tendance des Turcs, lors de leur guerre avec la Grèce, a été d'appliquer, en Thessalie, à peu près le même régime fiscal qu'en Turquie ; c'est ainsi qu'ils établirent

1. *Actes de la conférence.*, Protocole n° 10 séance du 12 août.

l'impôt sur les moutons, mais au lieu de l'affermir comme en Turquie, ils le perçurent par voie administrative. L'impôt turc sur le sel et celui sur les tabacs remplacèrent les impôts similaires grecs ; ils donnèrent en outre, au conseil d'administration de la dette ottomane, la permission de percevoir, en Thessalie, les dîmes qui lui avaient été concédées dans ce pays avant son annexion à la Grèce (1).

En ce qui concerne le recouvrement des impôts, la règle théorique est, qu'autant que possible, l'occupant ne doit rien changer à la répartition et au mode de perception organisés par la loi nationale. Cette règle se justifie parfaitement par les avantages qu'elle offrirait à l'occupant, si elle pouvait être en fait observée, mais elle est très difficile à appliquer, pour ne pas dire que cela est impossible, car l'assiette de l'impôt suppose des registres et des fonctionnaires qui ne seront pas toujours à la disposition de l'occupant (1).

Dans ce cas, on ne saurait alors contester à l'occupant la faculté de recourir à d'autres modes de recou-

1. Pendant la guerre de 1870, les instructions françaises, données aux agents des finances, leur prescrivaient, à l'approche de l'ennemi, de mettre en lieu sûr leurs archives et leurs pièces de comptabilité et d'effectuer le versement des fonds qu'ils pouvaient détenir, à la recette des finances la plus voisine non menacée par l'ennemie, alors même que cette recette se trouverait située dans un autre département., Bray. *De l'occupation militaire en temps de guerre* p. 302.

vrement des impôts. C'est ainsi que, durant la guerre de 1870, dans le département de la Marne, Frédéric François, grand duc de Mecklembourg-Schwérin, gouverneur général du gouvernement de Reims, se fondant sur ce que, par suite des incidents de la guerre, la perception des contributions directes et indirectes, d'après les lois françaises, avait été interrompue depuis le mois de septembre 1870 et rendue impossible par le départ des employés de l'administration financière française, rendit à la date du 22 octobre 1870 une ordonnance d'après laquelle, à dater du 1^{er} septembre, la perception des contributions directes et indirectes demeurerait suspendue dans les parties du territoire français occupées par les troupes allemandes soumises à ses ordres (art. 1). D'après cette ordonnance, une seule et unique contribution directe remplaçait dans ce département, à dater du 1^{er} septembre, les diverses contributions fixées par la loi française (art. 2). Cette contribution se composait de deux parties :

1° De la somme fixée pour l'année 1870 par les conseils d'arrondissement.

2° De la somme du produit des droits d'enregistrement et du timbre ainsi que des contributions indirectes non compris le revenu du tabac, du sel et de la poudre (art. 3). La somme fixée pour chaque commune était répartie entre les contribuables par le maire et le conseil municipal (art. 4). Les maires

des communes devaient percevoir, au commencement de chaque mois, un douzième qui devait être versé entre les mains des maires des cantons jusqu'au 10 du mois en sorte que le produit mensuel puisse être déposé par les maires des cantons à la caisse générale établie dans chaque département. Ils avaient jusqu'au 15 du mois, dernier délai, pour effectuer le versement sous peine de poursuites militaires. Les communes étaient rendues responsables de la rentrée des contributions réparties à la caisse générale de leur département. Le maire de chaque commune jouissait d'une remise de trois pour cent pour le recouvrement et au maire de chaque canton il était accordé une remise de un pour cent pour frais d'encaissement et de versement à la caisse générale. Ces remises étaient faites à chaque versement (art. 7 et 8) (1). A la date du 28 décembre 1870, parut une nouvelle ordonnance modifiant, pour l'année 1871, les prescriptions de l'ordonnance du 22 octobre 1870, et étendant ses effets aux départements de l'Aisne, des Ardennes, de l'Aube, de la Seine et Marne et de la Marne (art. 2). Par cette ordonnance, les diverses impositions françaises étaient remplacées, dans les dits départements par une seule et unique contribution se composant :

1. *Moniteur officiel du gouvernement général de Reims*, 26 octobre 1870.

1° De la somme des contributions directes payées antérieurement, à l'exception des centimes communaux destinés à couvrir les dépenses communales et particulièrement les frais d'instituteurs et de gardes champêtres.

2° D'une augmentation de cinquante francs pour chaque individu de la population afin de remplacer l'impôt indirect autrefois prélevé (1).

En Alsace, l'impôt se composa de : 1° la somme des contributions directes et 2°, comme équivalent des impôts indirects, d'une taxe fixée à cent cinquante pour cent de la somme des contributions directes.

Par ces ordonnances, il était formellement enjoint aux maires de prêter une obéissance absolue, sous peine de mesures rigoureuses à leur égard. Les communes débitrices et les contribuables n'étaient pas mieux partagés, ainsi que nous pouvons nous en rendre compte par l'examen d'une ordonnance du gouvernement général de Reims, en date du 5 février 1871, concernant le recouvrement des impôts et des arrérages des années 1870 et 1871, d'après laquelle les communes en retard pour le paiement des impôts avaient à payer une amende de cinq pour cent de la somme due, pour chaque jour de retard. Le versement une fois retardé au

1. *Moniteur officiel du gouvernement générale de Reims* : 31 décembre 1870.

délà de huit jours, des troupes devaient être cantonnées dans les communes retardataires ; ces communes étaient alors obligées de loger les troupes de les nourrir sans aucune indemnité et de payer en outre journallement six francs à chaque officier et deux francs à chaque soldat jusqu'à ce que les sommes dûes soient entièrement acquittées. Le commandant des troupes était en outre autorisé à exercer la contrainte par corps contre les représentants de la commune et les contribuables récalcitrants, et même, à employer pour opérer la rentrée des sommes dûes, tous les moyens qu'il jugeait convenables (art. 2). Les remises de trois pour cent et de un pour cent cessaient d'être accordées aux maires respectifs, dans le cas d'exécution (1).

Quoique ces mesures fussent très rigoureuses, elles n'excédaient pas, nous devons le reconnaître, les facultés que la théorie est bien obligée de concéder à l'occupant, et si la menace de la contrainte par corps pouvait sembler un peu sévère, elle se justifiait par la considération qu'elle ne s'adressait qu'aux récalcitrants, mais ce que nous ne pouvons excuser, c'est la mesure prise par le gouverneur général de Reims avisant les préfets sous ses ordres, par une circulaire en date du 11 février 1871, de faire interner en Allemagne, après un laps de huit

1. *Moniteur officiel du gouvernement général de Reims* : 7 février 1871.

jours, les otages arrêtés pour cause de non paiement des impôts de la part des communes débitrices, si, pendant ce temps là, elles n'avaient pas rempli leurs obligations, et faisant connaître en outre qu'on se réservait des mesures ultérieures contre les communes récalcitrantes (1). Ces mesures qu'on se réservait n'étaient autres que des exécutions militaires, des pillages et incendies, actes aussi blâmables que ce procédé des otages, si cher aux Allemands, et qu'ils pratiquèrent dans de nombreuses circonstances pendant notre malheureuse guerre de 1870-1871.

Le remplacement des impôts d'une perception difficile par une contribution unique, aisément recouvrable, dont nous venons de parler, n'est nullement illicite, mais il donne souvent lieu à une exagération du chiffre de l'impôt mis à la charge des communes, exagération qui mérite la condamnation la plus absolue (2) lorsqu'elle est faite sciemment.

Si pour contre carrer l'exercice du droit de l'occu-

1. *Moniteur officiel du gouvernement générale de Reims* 15 février 1871.

2. Il a été signalé, par exemple, que la contribution mensuelle de la ville de Nancy, fixée d'abord à 91.000 francs, fut augmentée à partir du 1^{er} janvier 1871 d'une capitation de 25 francs par habitants et qu'elle atteignit le chiffre de 327.000 francs par mois. Raimbaud *Les Prussiens en Lorraine. Revue des Deux Mondes* 1^{er} mai 1871. A Reims, la contribution mensuelle qui était de 271.000 francs à la fin de 1870, fut portée à 447.000 dès le début de 1871. Diancourt. *Les Allemands à Reims*, p. 110.

pant, la population avait payé par avance entre les mains des autorités légitimes, est-ce que l'occupant serait tenu de respecter ces paiements faits ainsi par anticipation ? Reconnaître leur validité serait rendre absolument illusoire le droit accordé à l'occupant d'opérer pour son compte, pendant l'occupation, le recouvrement des contributions publiques et nous devons conclure qu'ils n'ont aucune valeur et que l'occupant est fondé à exiger une seconde fois les sommes qui devaient être perçues par lui. Ce cas fut prévu par le gouvernement allemand en 1870 : certaines communes, ayant sollicité une réduction des contributions qui leur avaient été imposées, prétextant les paiements anticipés en faveur du gouvernement français et effectués avant l'occupation de leur territoire par les troupes allemandes, le commissaire général de l'administration des contributions, M. Pochhammer fit savoir que, par suite d'une décision du gouvernement général, ces réclamations ne jouiraient d'aucune considération et que les sommes, payées par anticipation au gouvernement français, ne seraient pas déduites du montant des contributions (1). Mais, si l'occupant n'est pas tenu de respecter les paiements d'impôts faits par anticipation, rien ne saurait l'autoriser à exiger des paiements par anticipation à son profit, car la faculté de

1. *Moniteur officiel du gouvernement général de Reims*, 18 décembre 1870.

percevoir les impôts est intimement liée à l'occupation effective qui est essentiellement provisoire. Cette faculté est limitée par la durée de l'occupation, et, dès lors, exiger des paiements par anticipation, c'est percevoir, dans le moment présent et sans droit, ce quine serait pas dû même au gouvernement national. La question fut agitée lors de la Conférence de Bruxelles de 1874 par M. le général de Voigts Rhetz, délégué de l'Allemagne, et M. le baron Baude, délégué de la France, appelé à donner son opinion, déclara que l'occupant n'a pas plus le droit de se faire payer les impôts par anticipation que le gouvernement national lui-même (1).

En ce qui concerne les droits de douanes établis sur la frontière de l'Etat occupé, il est conforme aux nécessités de l'occupation de guerre, que leur application, au profit de l'Etat occupé, soit suspendue à l'égard de l'occupant, car on ne peut obliger les armées du vainqueur à respecter les prescriptions relatives à l'importation toutes les fois qu'il s'agit de faire pénétrer les denrées et les provisions nécessaires à l'entretien des troupes. Mais, comme le constate la Cour de Metz siégeant à Mézières, dans son arrêt en date du 29 juillet 1871 (2), les lois de douane ne sont pas abrogées, ni suspendues par le

1. *Actes de la Conférence*. Protocole n° 11, séance du 13 août.

2. Dalloz 1871-2-132.

fait tout matériel et de force majeure de l'occupation ennemie, et les troupes occupantes peuvent percevoir les droits qu'elles établissent. Les Turcs organisèrent en Thessalie le service des douanes comme en Turquie. Les marchandises, débarquées à Solo avant l'occupation, payaient les taxes grecques ; celles arrivées après payèrent les taxes turques et encore ne fut-il donné aux négociants, qui avaient des marchandises en douane, qu'un délai de quinze jours pour en prendre possession ; passé ce délai, les autorités ottomanes avaient le droit de confisquer ces marchandises (1). A Manille, aussitôt la destruction de l'escadre espagnole, les Américains organisèrent le service des douanes au profit du trésor américain, en guise de contribution de guerre (2). Cette mesure n'allait cependant pas sans soulever quelques difficultés car la perception de l'impôt est un droit résultant de l'occupation ; or, à ce moment, les Américains n'occupaient pas encore Manille qui se rendit seulement le lendemain de l'armistice ; ils n'étaient maîtres que de la rade par leur escadre et l'on pourrait soutenir que c'est là une occupation insuffisante pour autoriser la perception d'un droit quelconque. Quoiqu'il en soit, les jurisconsultes américains consultés, s'accordèrent

1. Politis, *op. cit.*, R. G. D. I. Tome IV, p. 710.

2. Le Fur. *La guerre hispano-américaine*, R. G. D. I. Tome V p. 804.

à reconnaître ce droit à leur gouvernement. Au début, le tarif adopté fut le tarif alors en vigueur aux Philippines. Après la reddition de Manille, les Américains organisèrent à nouveau le régime douanier de la ville, cette fois d'une façon absolument régulière, puisque l'occupation de la ville était un fait accompli, expressément prévu par une des clauses mêmes du protocole de paix. A Santiago, la perception des droits de douanes au profit des Américains n'eut lieu qu'après l'occupation effective.

Un usage, universellement reconnu, affranchit de capture et de confiscation les archives publiques qui figurent au premier rang des biens meubles possédés par un Etat. On admet seulement que l'envahisseur est autorisé à faire usage des papiers ou des documents qu'elles contiennent, pour la bonne administration du territoire qu'il occupe. Cette exception est avec raison fondée sur ce que toute atteinte portée à ce genre de propriété causerait un dommage irréparable au vaincu, sans avantage pour le vainqueur. Ce principe n'a pas toujours été respecté. Napoléon 1^{er}, pour enrichir les archives de l'Empire Français, s'empara de celles des pays étrangers qu'il subjuga. De 1810 à 1813, des commissaires Français spéciaux furent chargés de fouiller les archives des capitales de l'Europe.

D'immenses convois amenèrent à Paris les chartes et documents anciens d'Espagne, de Belgique, d'Al-

lemagne. De Vienne, on expédia trois mille cent trente neuf caisses. Le transport des archives du Vatican coûta plus de 600.000 francs (1).

L'occupant doit-il respecter les objets mobiliers qui se trouvent dans les bibliothèques de l'Etat (livres, manuscrits, estampes, documents historiques), dans les musées et galeries artistiques (tableaux, statues, produits variés des beaux-arts), dans les observatoires (instruments scientifiques, plans), etc. ? L'antiquité eut évidemment résolu cette question dans le sens le plus contraire au respect qui leur est dû. Bonaparte lui-même n'a guère eu de respect pour toutes ces choses, et il est certain que, pendant les guerres de la Révolution, du Consulat et de l'Empire, la France s'enrichit, aux dépens des vaincus, des plus belles productions du génie artistique ; le musée du Louvre reçut des tableaux et des statues non seulement de l'Italie, mais encore des Pays-Bas. Nous devons reconnaître cependant que beaucoup de ces acquisitions furent le résultat de traités ; elles ne furent pas arrachées aux vaincus comme butin, elles furent consenties par eux à titre de cession. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 8 de la suspension d'armes conclue à Bologne le 23 juin 1796, entre le général en chef de l'armée française en Italie et le député du pape, le

1. Richou. *Traité théorique et pratique des archives*. Paris, 1883, p. 43.

Pape devait livrer à la République Française cent tableaux, bustes, vases ou statues au choix des commissaires qui devaient être envoyés à Rome, et, parmi ces objets, devaient être notamment compris le buste de bronze de Junius Brutus et celui en marbre de Marcus Brutus ; cinq cents manuscrits, au choix des mêmes commissaires, devaient en outre être livrés, aux termes du même article 8 (1). Par un des articles secrets (art. 5) du traité de paix conclu à Milan, le 27 floréal an V entre la France et la République de Venise, celle-ci devait remettre aux commissaires vingt tableaux et cinq cents manuscrits au choix du général en chef (2). L'une des conditions de l'armistice accordé au duc de Parme le 8 mai 1796 fut la remise de vingt tableaux qui devaient être choisis par les commissaires français (3).

Tous les écrivains s'accordent bien à reconnaître que la destruction arbitraire de toutes ces choses est contraire aux usages modernes de la guerre, mais ils ne sont pas unanimes à admettre qu'il soit incompatible avec ces mêmes usages, d'emporter ces objets à titre de butin.

Parmi les adhérents à la théorie du droit de capture des richesses artistiques, scientifiques et littéraires, nous devons citer l'auteur des Instructions

1. De Clerq. *op. cit.*, Tome I p. 276.

2. De Clerq. *op. cit.*, Tome I p. 324.

3. De Martens. *Recueil de traités.*, Tome VI p. 223.

pour les armées en campagne des Etats-Unis, tout en reconnaissant qu'il soumet toutefois l'appropriation à une condition résolutoire. « Si les œuvres d'art, les bibliothèques, collections ou instruments appartenant à une nation ou à un gouvernement ennemi, dit-il, peuvent être déplacés sans crainte de dommage, le Chef de l'Etat conquérant peut ordonner qu'ils soient saisis ou déplacés au profit de cet Etat. La question de savoir auquel des deux pays ils appartiendront définitivement sera décidée par le traité de paix ». (art. 36).

L'opinion dominante, dans la théorie, est contraire à l'appropriation des richesses artistiques, scientifiques et littéraires par l'occupant. La destruction ou l'enlèvement ne sont pas, en effet, commandés par les nécessités de la lutte et ne facilitent en rien les opérations militaires. Ces choses sont un des éléments de la vie intellectuelle d'un peuple et d'un pays, et la guerre, qui n'est qu'une tourmente passagère, doit autant que possible respecter les droits éternels d'une nation ; ces biens, qui sont destinés à satisfaire les besoins intellectuels et essentiellement pacifiques du pays ne peuvent donc pas servir de trophées. « Il est illicite, dit M. Pillet, de profiter de l'heureuse fortune des armes pour enlever à l'ennemi cette portion de ses richesses qui forme le patrimoine moral et intellectuel de sa

nation » (1). La conférence de Bruxelles de 1874 dans l'article 8 de son projet de déclaration internationale et l'Institut de droit international dans l'article 53 de son manuel des lois de la guerre sur terre, ont interdit la saisie des biens des établissements consacrés aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat (2). Telle est la vraie doctrine. Il faut déclarer hautement que l'occupant n'a pas le droit de s'approprier les collections artistiques, scientifiques et littéraires appartenant à l'Etat vaincu et se trouvant sur le territoire occupé. Cette règle de conduite a-t-elle été suivie par les belligérants dans les guerres contemporaines ? Pour nous en rendre compte, il est utile de citer quelques exemples.

L'invasion de la France par les puissances alliées de l'Europe, en 1815, fut suivie de la restitution violente des peintures, statues et autres objets d'art recueillis dans les différents pays conquis pendant les guerres de la Révolution Française, du Consulat et de l'Empire, et déposés dans le musée du Louvre. Or il n'était pas vrai que tous les ouvrages d'art y déposés eussent été enlevés comme dépouilles

1 : Pillet, *op. cit.* Tome II, p. 173.

2. Déclaration de Bruxelles art. 8 : « Les biens des établissements consacrés à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée ». Manuel des lois de la guerre art. 53 : « Les biens des établissements consacrés à l'instruction, aux arts et aux sciences, sont insaisissables ».

de guerre. Un grand nombre, et des plus remarquables, étaient devenus, comme nous l'avons vu, la propriété de la France par stipulation expresse des traités. Pendant la guerre de 1870, au contraire, les Allemands respectèrent les musées de Versailles, de St-Germain, la précieuse collection de la manufacture de Sèvres et les objets d'art ou de valeur conservés dans le palais de Fontainebleau. Durant la guerre du Pacifique les Chiliens n'ont pas observé la même modération et ils ont déshonoré leur victoire par leurs spoliations. Ils firent main basse sur les objets d'art, de science, les musées, les bibliothèques. *El Mercurio*, de Valparaiso, du 30 mai 1880, annonce l'arrivée du capitaine Portalès qui amène tout le mobilier, tout le matériel de la Factoreria navale de Bellavista, et, avec cette dépouille opime une collection de modèles agricoles que le gouvernement péruvien avait mis trente ans à former sous la direction d'habiles ingénieurs. *La Actualidad*, journal chilien, du 21 mars 1881, justifie l'enlèvement du matériel, des collections et des modèles de l'Ecole des arts et métiers de Lima, de tous les livres, de tous les instruments de la célèbre Université de San Marcos de Lima et de l'Ecole des constructions civiles et des mines. Le pillage de l'Université a été cyniquement annoncé comme une bonne aubaine à la Chambre des députés chiliens par le ministre de

l'Instruction publique (1). Les Turcs furent animés des mêmes sentiments que les Chiliens lors de la guerre gréco-turque, à en juger par l'ordre donné aux autorités militaires d'envoyer au musée impérial les antiquités se trouvant à Larissa et dans les autres régions occupées (2). Heureusement, nous devons constater que le droit des gens a toutefois fait des progrès auprès des peuples dont la civilisation est plus avancée. Le gouvernement américain envoya, en effet, des instructions en général Shafter lors de la prise de Santiago lui enjoignant de respecter les choses consacrées aux arts et aux sciences (3).

SECTION II

Des effets de l'occupation sur la propriété privée.

§ I. — *Propriété immobilière des particuliers.*

Principe du respect de la propriété. Respect des droits du propriétaire sur ses immeubles situés sur le territoire occupé ; confiscation prohibée par le droit international moderne. Interdiction des destructions inutiles.

L'ancienne pratique de la guerre avait pour but prédominant la destruction de l'ennemi. Par

1. Pradier Fodéré, *Guerre du Pacifique* R. D. I. 1884 p. 512.

2. Politis *op. cit* R. G. D. I. Tome IV. p. 708.

3. Le Fur. *op. cit* R. G. D. I. Tome V, p. 804.

une conséquence naturelle, le vainqueur s'appropriait, par simple et violente appréhension, tous les biens des adversaires. La propriété des biens ainsi arrachés par la force à leur précédent possesseur était considérée comme fondée sur la plus solide des bases. Toute l'antiquité suivait cette doctrine. Le moyen-âge l'adopta et la pratiqua. Les biens propres des habitants étaient pris comme butin. Dans des temps plus rapprochés de nous, Grotius et Vattel enseignaient encore que le vainqueur pouvait s'attribuer autant de biens privés que sa satisfaction l'exigeait (1).

Une théorie différente s'est fait jour au ^{xix}^e siècle. « La guerre n'étant pas une relation d'homme à homme mais d'Etat à Etat, le droit des gens ne permet plus que le droit de guerre et celui de conquête qui en dérive s'appliquent aux citoyens pacifiques et sans armes, à leurs habitations, à leurs propriétés, marchandises qu'elles contiennent, voitures qui les transportent, en un mot aux personnes et aux choses des particuliers » (2). On ne combat plus en effet, aujourd'hui, pour anéantir une nation rivale et s'enrichir de ses dépouilles. Les armées contemporaines n'ont plus besoin, d'ailleurs, de trouver dans

1. Grotius, *De jure belli ac pacis*. L. III. C. V. Vattel. *op. cit.* L. III. C. V. § 73.

2. Lettre de Talleyrand à Napoléon, 20 novembre 1806. *Moniteur universel* 5 décembre 1806.

la rapine et le brigandage, le moyen de pourvoir à leur nourriture et de donner satisfaction à des instincts cupides. L'emploi des troupes mercenaires, qui rendait autrefois les guerres si cruelles, a cessé depuis longtemps et avec lui a cessé le besoin de recourir à la perspective du pillage et du butin pour se procurer des soldats. Avec l'institution des armées nationales permanentes, un nouvel esprit militaire s'est fait jour, la guerre ne fait plus l'objet d'une industrie véritable où le vainqueur s'enrichit, elle est amenée à revêtir le caractère d'une procédure régulière limitée dans ses efforts aux seules armées engagées de part et d'autre dans les hostilités.

Tous les auteurs modernes proclament actuellement le principe du respect de la propriété privée. Le vainqueur doit respecter la propriété privée et ceux qui, volontairement ou par vengeance, détruisent ou endommagent cette propriété, violent le droit international et doivent être punis. C'est qu'en effet, ce principe a été proclamé également par l'article 38 des Instructions américaines, par l'article 40 du projet de déclaration de Bruxelles de 1874 et par l'article 54 du Manuel des lois de la guerre sur terre (1). Toutefois, quelques restrictions doivent

1. Ce principe fut proclamé par Guillaume 1^{er}, roi de Prusse lorsqu'il mit le pied sur le sol Français en 1870 le 12 août : Je fais, « disait-il, la guerre aux soldats et non aux citoyens

être apportées à la rigueur de ce principe, car il est impossible de faire la guerre sans camper sur des champs, sans fouler aux pieds des récoltes, sans détruire des fermes et des villages. La plus grave et la plus importante de ces restrictions est celle qui est commandée par les nécessités de la guerre, et tout le monde est d'accord pour reconnaître que le principe du respect de la propriété doit s'incliner devant elle. « Est interdit, dit l'article 13 g. du projet de déclaration de Bruxelles, toute destruction ou saisie de propriétés ennemies qui ne serait pas impérieusement commandée par les nécessités de la guerre ». En un mot, le principe du respect de la propriété privée, en matière de guerre terrestre, se réduit à interdire les actes non utiles à la conduite et au succès de la guerre, et notamment le pillage et la destruction par pure malice ou méchanceté.

Il est universellement admis, en théorie, que la possession et la propriété des immeubles, qui appartiennent aux particuliers, ne sont pas modifiées par l'occupation et qu'elles doivent, conséquemment, jouir de la même inviolabilité qu'en temps de paix.

Français. Ceux-ci continueront par conséquent à jouir d'une entière sécurité pour leurs personnes et leurs biens aussi longtemps qu'ils ne me priveront pas eux-mêmes, par des entreprises hostiles contre les troupes allemandes, du droit de leur accorder ma protection. » Le général Steinmetz fit une proclamation analogue dans un ordre du jour adressé à ses soldats.

L'occupant ne pourra donc, s'il veut observer la règle du respect, ni confisquer, au nom du pouvoir de fait qu'il exerce, les biens immobiliers des habitants du pays occupé, ni en faire cession à titre onéreux ou gratuit, ni porter aucune atteinte au droit des propriétaires de transférer leurs immeubles par ventes, échanges, succession testamentaire etc. Mais il pourra, dans le cas de nécessité, en vertu d'ordres réguliers de l'autorité supérieure, s'emparer et user des immeubles des particuliers pour convertir leurs habitations en ambulances, par exemple, ou en magasins d'approvisionnements. Il pourra même, supprimer des constructions qui, dans le cas de recommencement de la lutte, deviendraient gênantes ou dangereuses, établir des retranchements dans les champs et jardins, transformer les habitations isolées en forteresses. Tous ces dommages, qui résultent nécessairement des opérations militaires, ne constituent pas une violation du droit et doivent être considérés comme des accidents « Ces maux, dit Bluntschli, sont inévitables et le propriétaire doit les supporter comme une grêle, une inondation, un incendie allumé par la foudre. Il est victime d'un fléau et non d'une injustice. »

Le seul devoir que l'humanité et la civilisation aient le droit d'imposer à l'occupant, c'est de ne commettre aucune dévastation qui ne soit absolument nécessaire, aucune destruction qu'il pourrait

éviter, de ne pas endommager la propriété immobilière privée par méchanceté, vengeance ou cupidité, et d'observer même dans la répression des actes délictueux qui seraient personnellement imputables à des habitants, la règle qui veut que la sévérité de la peine soit proportionnée au délit. Les militaires ou autres personnes, attachées à l'armée, qui violent cette règle du respect de la propriété immobilière privée doivent être sévèrement punis et nous pouvons constater que déjà la loi du 21 brumaire an V dans son article 3 du titre 5 n'avait pas trop pitié pour eux (1). Depuis, de réels progrès ont été réalisés dans les guerres récentes, en comparaison de la conduite des Allemands en 1870 et des Chiliens pendant la guerre du Pacifique.

Lorsque les Allemands annoncèrent à Beauvais que les maisons des habitants qui n'auraient pas déposé à la mairie les armes leur appartenant seraient incendiées, ils violaient par la même le principe du respect dû à la propriété privée. La guerre du Pacifique, d'autre part, n'a été, dès le début, de la part des Chiliens, qu'une violation persévérante du droit des gens, une dévastation préméditée

1. Loi 21 brumaire an V, titre 5 art. 3: Tout militaire ou autre individu attaché à l'armée et à sa suite, qui sera convaincu d'avoir mis le feu aux maisons rurales ou d'habitation ou à toute autre propriété particulière, en quelque pays que ce soit, sans ordre par écrit, sera puni de mort.

et non nécessaire de toutes les ressources que le Pérou commençait à tirer de son industrie agricole et du travail des émigrants.

Les troupes chiliennes détruisirent ainsi, en fait de propriétés appartenant à des neutres et aux nationaux péruviens pour plus de 56.000.000 de sols (280.000.000 de francs). Elles dévastèrent et saccagèrent les fermes et tout ce qui se trouvait sur leur passage.

Cette conduite indigne, qui dénote un retour à la barbarie, est d'autant plus condamnable qu'elle n'était nullement motivée par l'attitude des Péruviens ou les nécessités de la guerre (1). Les Japonais, au contraire, appliquèrent scrupuleusement le principe du respect de la propriété privée. En 1895, les Italiens suivirent une conduite identique, et, lors de l'occupation d'Adua, au mois d'avril, le général Baratieri publia des décrets dans lesquels il promit le respect absolu et la protection des propriétés (2). Pendant la guerre hispano-américaine, nous constatons que les Américains, se conformant aux règles contenues dans les Instructions de 1863 pour les armées en campagne, art. 38, ont toujours appliqué le principe du respect de la propriété privée sur les trois points du territoire ennemi qu'ils ont occu-

1. Pradier Fodéré. *op. cit.* R. D. I. 1884, p. 511.

2. Fédozzi. *Le conflit italo-abyssin*, R. D. I. 1896, p. 593.

pés : à Cuba, à Porto Rico et aux Philippines (1). A l'heure actuelle, si nous nous en rapportons aux renseignements fournis par les journaux, nous assistons, de la part des troupes anglaises, à un retour vers la barbarie et à une violation des règles admises par le monde civilisé. Elles se sont rendues coupables de destructions inutiles, brûlant et faisant sauter à la dynamite, sans aucune nécessité, les fermes et autres propriétés privées. C'était là, sans doute, le seul moyen de calmer leur colère de voir la fortune des armes leur être sans cesse contraire et les puissances européennes se réjouir des succès des troupes républicaines.

Quoiqu'il en soit, à part certains actes, en général isolés, sur lesquels chacun aime à s'appesantir, nous pouvons constater que le droit des gens a fait, dans ces derniers temps, relativement à cette matière, de réels progrès.

§ 2. — *Propriété mobilière des particuliers.*

Interdiction de confisquer ou d'enlever les objets mobiliers pratique du butin condamnable. Pillage également condamnable ; des excuses d'après Bluntschli ; décision de la conférence de Bruxelles. — Biens incorporels des particuliers : droits du belligérant sur les créances appartenant aux res-

1. Le Fur, *op. cit.* R. G. D. I. Tome V, p. 810.

sortissants de l'Etat ennemi. — Obligation pour un Etat d'exécuter les engagements pris envers les sujets du pays ennemi. — Exceptions au respect de la propriété privée : atteintes commandées par les nécessités de la lutte. Droits de l'occupant sur les dépôts d'armes et fournitures militaires appartenant à des particuliers. — Réquisitions et contributions.

La propriété mobilière privée doit être, en principe, inviolable comme la propriété immobilière. Ce principe moderne a pour première conséquence incontestable d'interdire le pillage qui est vraiment incompatible avec nos idées actuelles. Tel qu'il se pratiquait chez les peuples barbares, au moyen-âge et jusqu'au temps de Grotius, il était un moyen d'enrichir le soldat au détriment des particuliers ennemis. Or, un pareil système présente de graves inconvénients, même pour celui qui le pratique car il compromet sérieusement la discipline, aussi les Romains y avaient-ils apporté un tempérament : le soldat au service occupait non plus pour son compte mais pour celui de l'Etat. Grotius et Vattel ont approuvé le pillage, mais leurs idées ont été très critiquées. « Le pillage des propriétés particulières dit M. Massé, doit être sévèrement condamné, aucune nécessité ne le commande, tout le défend. Grotius et après lui Vattel, trouvent le pillage très légitime, mais il est manifeste que partant d'un principe faux, ils devaient nécessairement arriver à une fausse con-

séquence. Il n'est pas contre nature, disait Grotius, de dépouiller de son bien une personne à laquelle on peut honnêtement ôter la vie. Soit, mais comme on ne peut honnêtement ôter la vie aux particuliers inoffensifs, il est évidemment contraire au droit naturel de les dépouiller de leurs biens et de les soumettre au pillage » (1).

Souvent, pour exciter le courage des soldats, on leur promet le pillage et nous en trouvons un exemple frappant dans la proclamation de Napoléon à l'armée d'Italie avant le passage des Alpes : « Soldats, s'écriait-il, vous êtes mal nourris et presque nus. Le gouvernement vous doit beaucoup mais ne peut rien pour vous. Votre patience, votre courage vous honorent mais ne vous procurent ni avantage ni gloire. Je vais vous conduire dans les plus fertiles plaines du monde, vous y trouverez de grandes villes, de riches provinces ; vous y trouverez honneur, gloire et richesses, soldats d'Italie, manquerez-vous de courage ! » Un pareil langage, admiré par le public, toujours favorable aux génies militaires, est fort imprudent car il fait appel à des appétits grossiers trop prompts à se manifester à la première occasion. Aussi le général du Directoire, devenu Empereur des Français, comprenant la nécessité d'éviter le retour de nouveaux désordres et abandonnant ses erreurs d'au-

1. Massé. *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens*. Tome I, p. 125.

trefois, rendait-il hommage aux véritables principes du droit. Comment reconnaître, en effet, le fougueux auteur de la proclamation d'Italie dans cette lettre si sage adressée le 22 août 1809 par Napoléon à M. Armstrong, ministre des Etats-Unis : « Dans toutes ses conquêtes, la France a respecté les propriétés particulières. Les magasins et les boutiques sont restés à leurs propriétaires ; ils ont pu disposer de leurs marchandises, et, dans ce moment, des convois de voitures chargées principalement de coton traversent les armées françaises, l'Autriche et l'Allemagne pour se rendre là où le commerce les envoie ». Pendant la guerre franco-allemande, les troupes allemandes furent rendues spécialement attentives au devoir de tout soldat de respecter la propriété privée (1), mais malgré cela, de nombreuses dépré-

1. « J'ordonne à mes troupes, disait le 4 octobre 1870, le grand duc de Mecklembourg Frédéric-François, dans un avis daté de Reims, de n'entraver en aucune façon la récolte de la betterave et la fabrication du sucre dans les territoires soumis à mon gouvernement. Toute entrée illicite dans les champs de betteraves et établissements qui servent à la fabrication du sucre est interdite, les chariots qui serviront soit à la récolte, soit à la fabrication ainsi que les transports de charbon et de houille ne seront ni arrêtés ni troublés ». — Dans une autre proclamation, il recommande à toutes les troupes sous ses ordres et à celles qui traversent la Champagne de ne contrarier en rien la vendange. Les chariots chargés de vins ou de tonneaux vides ne pourront, y dit-il, être ni enlevés ni arrêtés dans tout le territoire de la Champagne. — *Moniteur officiel du gouvernement général de Reims* 13 octobre 1870 et RDI 1871 p. 335.

dations, véritables faits de pillage, comportant la qualification de vols, furent commises. Ces déprédations soulevèrent les plaintes de M. de Chaudordy qui, dans sa circulaire du 29 novembre, reprocha aux Prussiens d'avoir violé la propriété privée. « Tout ce qui était précieux, y a-t-il dit, a été saisi par l'ennemi et entassé dans ses sacs et chariots. Des effets d'habillement, enlevés dans les maisons ou dérobés chez les marchands, objets de toute sorte, pendules, montres, ont été trouvés sur les prisonniers tombés entre nos mains. On s'est fait livrer et on a pris au besoin aux particuliers jusqu'à de l'argent. Partout les caves ont été vidées, les vins chargés sur des voitures et emportés » (1).

Tous ces actes de pillage sont condamnables, et l'armée elle-même est intéressée à leur répression, parce que cela importe à sa réputation, à sa discipline et à sa sécurité. Napoléon lui-même a fait allusion à cette influence de la conduite des troupes sur leur sécurité ; parlant de la guerre d'Espagne, il fit remarquer que la rapacité des généraux et des chefs avait été la cause de l'exaspération et de la résistance de la population.

Les nations civilisées, qui comprennent leurs intérêts véritables, ne doivent pas hésiter à punir, dans la mesure du possible, tout détournement fraudu-

1. RDI. 1871 p. 321.

leurs d'effets mobiliers appartenant à autrui, et l'armée d'occupation elle-même devrait réprimer ces actes de pillage, mais en cas d'abstention de sa part, les tribunaux du pays occupé sont en droit de le faire. En 1870, un sieur Mallet, entrepreneur de buffet à Gisors, avait, à l'approche de l'armée prussienne, caché ses vins dans un caveau dont il avait soigneusement muré la porte. Le 6 décembre 1870, deux soldats prussiens, guidés par un habitant, le sieur Duhamel, découvrirent la cachette ; une partie du vin fut emportée, le reste fut consommé dans une orgie. L'autorité française fit arrêter le sieur Duhamel et le traduisit devant le tribunal correctionnel comme complice de vol. Le prévenu fit valoir, pour sa défense, qu'il ne pouvait être atteint par aucune peine puisque le fait incriminé était permis par le droit international et ne donnait lieu à aucune poursuite contre ses auteurs, mais la peine fut appliquée parce qu'il y a « crime ou délit de vol ou pillage dans le fait par des soldats ennemis, agissant isolément et sans réquisition, d'avoir, dans une commune occupée depuis un certain temps et où la lutte avait cessé, enlevé par la force, de la cave d'un particulier, les vins et les liqueurs qu'il y tenait enfermés. Si ces militaires échappent, par l'effet de l'occupation, à la juridiction des tribunaux français, ceux-ci n'en sont pas moins compétents pour apprécier et qualifier le fait des complices non étran-

gers ayant aidé à la perpétration, et leur appliquer les dispositions pénales qui répriment les délits commis sur le territoire français » (1).

Cette règle rigoureuse du respect de la propriété privée ne doit cependant pas, à en croire Bluntschli, être appliquée d'une façon absolue, car si l'on ne doit jamais autoriser l'enlèvement de montres, bijoux ou autres objets précieux, on doit toutefois excuser le soldat affamé ou manquant de tout qui s'emparera violemment de pain, de viande, d'animaux ou de légumes destinés à sa nourriture. Or, pour être logique, on devrait aussi admettre que cette violation de la propriété doit être punie, mais nous devons remarquer que cette théorie de Bluntschli est parfaitement conforme à l'esprit du code de justice militaire prussien (art. 130) d'après lequel il n'y a pas lieu à répression pénale quand les objets pris sont des vivres, du chauffage, des effets d'habillement, des fourrages etc. ou encore des objets qui, pour une certaine catégorie de personnes, deviennent un besoin absolu comme, par exemple, le tabac, le cognac etc. Il y aurait cependant bien des critiques à faire sur ces dispositions de l'article 130. Sait-on, en effet, où de pareils accommodements peuvent conduire en pratique, alors qu'il ne s'agit plus seulement de la satisfaction légitime

1. Dalloz 1872. I. 274.

d'impérieux besoins naturels à tout homme comme la faim et la soif, mais bien de la satisfaction des besoins factices qui se sont créés les individus, et dont ils peuvent exagérer le nombre et l'étendue ? Où sera la limite qu'il ne faudra pas dépasser ? La conduite des troupes françaises, à Madagascar, a, sous ce rapport, soulevé l'admiration des peuples, « L'admirable discipline et la modération avec laquelle l'occupation a été effectuée par les soldats français dit un journal anglais, la Pall Mall Gazette, sont plus honorables que des victoires éclatantes. La colonne avait dû faire une longue marche et subir de grandes privations ; si les excès sont pardonnables en temps de guerre, ils auraient trouvé, dans le cas actuel, des circonstances atténuantes » (1). Comme complément à sa théorie, Bluntschli déclare, d'autre part, que les propriétés privées ne doivent pas être respectées lorsque les propriétaires sont absents et ne peuvent faire reconnaître leurs droits, ou lorsque les choses sont cachées. Nous pensons que cette opinion ne doit pas être admise, car en cas de guerre, ceux qui abandonnent leurs propriétés le font malgré eux, et nous ne croyons nullement que les principes du droit, scrupuleusement appliqués, permettent de considérer comme une *res nullius* les choses abandonnées ou

1. Fauchille. *Guerre franco malgache*. RGDI. Tome III, p. 65.

cachées par leurs propriétaires, en temps de guerre ; en admettant ce principe, on retomberait dans l'abîme du pillage et de la guerre primitive et barbare.

La réprobation du pillage et du butin s'est tellement généralisée qu'on peut la considérer comme s'imposant à toutes les nations civilisées et le projet de déclaration de Bruxelles, dans ses articles 38 et 39, en a consacré la règle.

L'occupant a-t-il des droits sur les biens incorporels appartenant aux particuliers ? Il n'en a aucun. Les créances constituent, en effet, entre le créancier et le débiteur un rapport incorporel exclusivement personnel, en vertu duquel le débiteur est obligé de payer entre les mains du créancier ou d'un tiers ayant reçu pouvoir de ce dernier à l'effet de recevoir le paiement. Or, ce rapport qui s'appuie sur le droit civil, ne saurait être altéré par les différends internationaux. L'occupant ne pourra donc se faire payer par ses propres sujets établis dans le pays occupé les sommes qu'ils pourraient devoir à des nationaux de ce pays, ni enlever aux nationaux du pays occupé les titres de créances qu'ils possèdent contre ses propres sujets ; il ne pourra même pas interdire à ceux-ci de se libérer de leurs dettes entre les mains de ceux-là qui sont leurs créanciers car ce serait alors une suspension de paiement de dettes privées qui ne pourrait qu'entraîner de nom-

breux inconvénients. Nous avons une autre hypothèse à considérer : un Etat, qui se trouve dans une situation financière peu favorable et qui a besoin d'argent, est obligé souvent de faire appel aux capitalistes des pays voisins. Il peut réunir de cette manière les sommes nécessaires, mais il doit présenter des garanties de solvabilité et donner des preuves de sa loyauté, sinon il s'expose à des insuccès fâcheux. Mais, une complication peut survenir ; cette puissance débitrice peut entrer en guerre avec le pays dont les sujets lui ont confié leur argent. Pourra-t-elle en pareil cas, se prétendre déliée de ses engagements et refuser de payer ses dettes ? Incontestablement, une pareille conduite blesserait toutes les prescriptions du droit international, elle méconnaîtrait les plus vulgaires notions de la morale en trompant les prévisions de ceux qui ont apporté leurs capitaux sous la garantie des lois et sous la foi de l'autorité publique. En outre, l'Etat, qui se montrerait ainsi oublieux de ses devoirs, ne tarderait pas à subir la punition de sa faute, car il ne trouverait plus aucun crédit sur les marchés étrangers. La règle de la politique interdit à tout gouvernement, non seulement de confisquer les capitaux qui lui ont été prêtés par les sujets d'une puissance avec laquelle il serait en guerre, mais même de suspendre à leur égard le service des intérêts. Cette solution est aujourd'hui confirmée par l'autorité

d'éminents jurisconsultes. Lors du célèbre conflit qui s'éleva en 1753 entre la Prusse et l'Angleterre, à propos de la mise sous séquestre de la dette de Silésie, au préjudice des créanciers anglais, Frédéric II ne chercha pas à nier ce principe mais il déclara simplement vouloir user de représailles envers l'Angleterre pour les pertes causées par des corsaires anglais à des navires marchands prussiens (1).

Au principe rigoureux du respect de la propriété privée, nous devons apporter quelques restrictions car il y a, tout d'abord, des objets mobiliers pour lesquels on doit prendre des dispositions spéciales : nous voulons parler des armes. Les armes, en effet, sont naturellement au premier rang des objets qui ont une destination militaire, et nous devons reconnaître incontestablement à l'occupant le droit de s'en emparer car l'intérêt de sa sûreté est engagé dans le désarmement des habitants du pays occupé

1. Le roi Frédéric II de Prusse refusa de payer aux créanciers anglais la dette silésienne parce que l'Angleterre avait à tort, selon lui, déclaré de bonne prise des marchandises appartenant à des Prussiens. Cette mesure provoqua des réclamations de la part de l'Angleterre. Les jurisconsultes anglais en appelaient à un usage reconnu et s'appuyaient sur des autorités dont la vétusté était le principal mérite. Le grand Frédéric leur répondit que le prétendu droit de prise maritime est une injustice flagrante et que les mesures décrétées par lui étaient de simples représailles destinées à maintenir en équilibre la balance de la justice.

L'occupant ne se bornera donc pas à saisir le matériel de guerre, les munitions, les armes appartenant à l'Etat, mais il se fera encore remettre les armes qui se trouvent dans des dépôts privés et même celles qui sont la propriété de particuliers, sans distinguer entre les armes de guerre et les armes de chasse, les armes nouvelles et les armes anciennes qui sont plutôt cependant des objets de collection. Cette remise d'armes est tellement essentielle, que l'occupant aura en outre le droit d'édicter des peines sévères contre les personnes qui contreviendraient à ses ordres. « Quiconque, disait le grand duc Frédéric François, le 6 octobre 1870, contreviendra à mon décret, sera traduit devant un conseil de guerre et doit s'attendre à être transporté en Allemagne pour y être condamné à cinq ans de réclusion ou à une amende équivalente. »

Une fois que les armes ont été saisies, est-ce que l'occupant aura le droit de les garder ou devra-t-il les restituer à la paix ? Il serait bien difficile de justifier une acquisition définitive. Que l'occupant les retienne jnsqu'à la fin de la guerre, rien de plus naturel, mais la paix conclue et lorsqu'il n'y a plus de nécessité de dépouiller les particuliers d'armes qui sont leur propriété privée, à quel titre l'occupant conserverait-il donc ce bien d'autrui ? On a dit, pour expliquer l'appropriation définitive au profit de l'occupant, que les armes et munitions, trou-

vées dans des magasins privés, constituent de la contrebande de guerre et peuvent dès lors, être confisquées sans indemnité, mais cette explication ne saurait s'appliquer aux armes de luxe et même de guerre qui ne sont pas dans le commerce et appartiennent en propre à des particuliers. Quant aux dépôts d'armes et de munitions qui se trouvent dans les magasins privés, en admettant qu'elles puissent constituer de la contrebande de guerre et être, par conséquent, susceptibles de confiscation, cette confiscation ne saurait avoir lieu sans remboursement de leur valeur intégrale à leur propriétaire, sauf, bien entendu, le cas où il serait évident qu'il nourrissait des projets hostiles. Or, il faut bien le remarquer, il n'y a, en général, chez les détenteurs de ces choses qui, dans les pays de fabrique, constituent peut-être tout l'avoir de leur propriétaire, aucune intention frauduleuse ni même aucun acte incriminable et digne d'être puni par la confiscation, peine d'ailleurs formellement prohibée par l'article 38 du projet de déclaration de Bruxelles.

La Conférence de Bruxelles, dans l'article 6 de son projet de déclaration, s'est bornée à dire que « les dépôts d'armes et, en général, toute espèce de munition de guerre, quoique appartenant à des sociétés ou à des personnes privées... peuvent ne pas être laissés à la disposition de l'ennemi, » et il est regrettable qu'elle n'ait pas fait au saisissant

un devoir de restituer ou d'indemniser à la paix. L'Institut de droit international a réparé cette omission en s'exprimant ainsi dans son Manuel des lois de la guerre sur terre, article 55 : » Les dépôts d'armes et de munitions de guerre, quoique appartenant à des sociétés ou à des particuliers, peuvent être saisis par l'occupant, mais ils doivent être restitués si possible et les indemnités réglées à la paix. »

Suivant la même idée, l'auteur du Manuel de droit international à l'usage des officiers français de l'armée de terre, tout en reconnaissant que les armes de guerre et de luxe, appartenant aux particuliers, peuvent être saisies par l'occupant qui est autorisé à s'en servir et même à se les approprier, déclare toutefois que l'envahisseur agirait plus équitablement s'il en exigeait le dépôt contre reçu et s'il prenait les mesures d'ordre nécessaires pour en effectuer la restitution lors de la paix ». Cette prescription devrait être formulée en règle ferme.

En 1870, les Allemands ordonnèrent la remise entre leurs mains des armes de toute espèce, déclarant confisquer simplement les armes de guerre tandis que les autres seraient emmagasinées en lieu sûr et sous bonne garde militaire. Un inventaire devait être dressé et un duplicata en devait être signé par l'officier commandant les troupes et par le maire (1).

1. Dès qu'un endroit est occupé, les habitants sont tenus de

Ce décret faisait entrevoir la possibilité d'une restitution, mais ce n'était qu'une illusion. Les armes de guerre furent détruites et les armes de luxe et de chasse furent littéralement pillées (1).

se dessaisir de toute espèce d'armes et de munition de guerre, obligation que leur communiquera le maire sur la sommation de l'officier commandant les troupes. Cet officier et le maire signeront un duplicata de l'inventaire des armes remises. Les armes de guerre seront confisquées tandis qu'on emmagasinera le reste en lieu sûr et sous bonne garde militaire. Les demandes d'exception doivent être adressées au commandant des troupes qui en décidera et, en cas d'autorisation, délivrera un certificat au pétitionnaire. Quiconque contreviendra à ce décret sera traduit devant un conseil de guerre et doit s'attendre à être transporté en Allemagne pour y être condamné à cinq ans de réclusion ou à une amende équivalente. — Reims le 6 octobre 1870. — *Moniteur officiel du gouvernement général de Reims* 10 octobre 1870.

1. A Versailles, le 26 décembre, en exécution de l'ordre donné la veille, les armes furent apportées à une heure à la mairie et livrées entre les mains d'un officier prussien. Parmi ces armes, il s'en trouvait de fort belles. Les propriétaires en les déposant, demandaient un reçu : l'officier donnait, comme reçu, un petit morceau de papier de trois centimètres carrés, sur lequel était simplement inscrit un numéro d'ordre, sans aucune signature, sans aucun timbre. Les armes, au nombre de 12.000 environ, furent transportées à la Caserne des Ecuries et, là, des officiers vinrent prendre, dans cette collection, ce qui était à leur convenance, pour chasser dans les environs ou pour orner leurs panoplies dans leurs châteaux. Ce dépôt d'armes de luxe devint un magasin gratuit où les Prussiens venaient faire leur choix à loisir. Que les lois de la guerre autorisent à enlever et à détruire les armes de guerre, on le comprend, mais l'enlèvement, dans une ville ouverte, d'armes de luxe sera toujours considéré comme un vol quand même

Les réquisitions des choses nécessaires à l'armée d'occupation, faites sous la forme d'une invitation ou d'une sommation et poursuivies par la force, s'il est nécessaire d'y recourir, sont également des atteintes graves portées par l'occupant à la propriété privée et, par conséquent, une dérogation au principe du respect de cette propriété.

Ce droit de faire des réquisitions, largement pratiqué de nos jours par les armées d'occupation, se fonde sur la nécessité de pourvoir aux besoins indispensables de ces armées, et remplace la pratique odieuse du pillage. « Au pillage de la campagne et des lieux sans défense, on a substitué un usage en même temps plus humain et plus avantageux au souverain qui fait la guerre, c'est celui des contributions. Quiconque fait une guerre juste est en droit de faire contribuer le pays ennemi à l'entretien de son armée et à tous les frais de la guerre ; les sujets de l'ennemi, se soumettant à cette imposition, leurs biens sont sauvegardés du pillage (1) », mais Vattel a eu le tort, sur ce point, de n'envisager que les réquisitions en argent car outre ces dernières que l'on désigne plus souvent sous le nom de

l'enlèvement aurait été commis par des mains de nobles officiers et de princes. Le 12 mars 1871, jour du départ des Prussiens, tout ce qui avait quelque valeur avait disparu. — Délerot. — *Versailles pendant l'occupation*.

1. Vattel, *op. cit.* L. III, ch. IX § 163.

contributions, il existe encore les réquisitions en nature.

Le droit de réquisition ne doit s'exercer que dans certaines limites déterminées par l'article 40 du projet de déclaration de Bruxelles qui essaie ainsi d'apporter à ce droit certaines restrictions afin de ne pas faire disparaître le principe du respect de la propriété privée : « La propriété privée devant être respectée, l'ennemi ne demandera aux communes ou aux habitants que des prestations et services en rapport avec les nécessités de guerre généralement reconnues, en proportion avec les ressources du pays et qui n'impliquent pas, pour les populations, l'obligation de prendre part aux opérations de guerre ». Ces limitations au droit de réquisition avaient donné lieu à une très vive discussion à la conférence de Bruxelles de 1874 où deux systèmes principaux avaient été proposés. Suivant le projet primitif russe (art. 52), l'occupant devait pouvoir exiger toutes les prestations et tous les services autorisés par la loi particulière du territoire occupé et que le souverain national de ce territoire aurait le droit d'imposer à ses propres sujets, tandis que, d'après la proposition de M. le colonel fédéral Hammer, délégué de la Suisse, l'occupant devait avoir le droit de réclamer des habitants du territoire occupé les prestations qu'il pourrait demander à ses

propres populations (1). L'Institut de droit international, dans l'article 56 de son Manuel, a adopté une formule analogue à celle de l'article 40 du projet de Bruxelles : « les prestations en nature, réclamées des communes ou des habitants, doivent être en rapport avec les nécessités de guerre généralement reconnues, et en proportion avec les ressources du pays » et la conférence de La Haye a décidé, dans l'article 52 de son règlement annexe à la convention, que « des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation et qu'ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie ».

Le droit de réquisition ne doit pas être laissé au caprice de l'occupant, il doit se concilier avec le respect de la propriété, d'où nous tirons cette conséquence que la nécessité militaire est la cause et la limite du droit de réquisition. L'occupant qui fait des réquisitions de choses de pur agrément, pour se procurer le superflu, et nullement pour satisfaire ses besoins réels et impérieux, commet donc un acte abusif. Certains auteurs ont prétendu cependant qu'on pouvait imposer des réquisitions non seulement

1. *Actes de la Conférence* ; Protocole 16^o. 15^e séance du 19 août.

pour procurer à l'armée le nécessaire, mais encore pour lui donner un certain luxe, de manière à maintenir la bonne humeur. En 1870, contrairement à la proclamation du 11 août par laquelle le roi de Prusse promettait qu'il ne serait exigé des habitants que ce qui serait nécessaire pour l'entretien des troupes, les Prussiens firent des réquisitions de vins de Champagne, d'autres vins fins, de liqueurs, de cigares etc., exigeant ainsi le superflu et non le nécessaire. Or, cette façon d'agir n'était autre que la réapparition du pillage. La règle de la modération dans les réquisitions a été aussi exprimée par l'auteur du Manuel français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre d'après lequel « on ne doit recourir aux réquisitions que lorsque les besoins de l'armée l'exigent impérieusement et même dans ce cas, l'occupant est tenu de ne pas excéder une juste mesure. Il commettrait un excès condamnable s'il exigeait des prestations hors de proportion avec les ressources disponibles du pays. D'autre part, il doit se borner, même dans les contrées les plus riches, aux prestations nécessaires pour assurer à ses hommes le régime et les fournitures dont ils ont réellement besoin et ne jamais y voir une source de superflu (1) ».

N'y aurait-il pas avantage, pour arriver à ce résul-

1. *Manuel français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre*, 2^{me} partie, Titre IV, ch. III, p. 124.

tat, à poser comme règle : que l'occupant devra suivre, dans l'exercice de ses réquisitions, les prescriptions de la loi de son pays relatives aux réquisitions sur le territoire national par l'armée nationale? « A cette pratique, dit M. Pillet, on gagnerait de posséder, en matière de réquisition, un ensemble de règles bien connues de la troupe, d'éviter le désordre, les dilapidations, de garantir à l'ennemi paisible l'inviolabilité la plus grande, cette inviolabilité même que l'on reconnaît à ses propres concitoyens. Etendre à l'ennemi ce qu'on a résolu et décidé pour soi-même, ce serait montrer que, dans un cas comme dans l'autre, on est résolu à réduire ses prétentions au minimum indispensable qu'on a pris soin de déterminer, ce serait faire preuve, dans l'exercice de ce droit, d'un esprit de justice et d'humanité indiscutable (1) ».

Ce ne serait pas, du reste, introduire dans le pays occupé une législation étrangère, comme le prétendait M. le directeur Vedel, délégué du Danemark à la conférence de Bruxelles, critiquant la proposition du délégué suisse, mais simplement limiter les prestations à exiger des populations du territoire occupé à ce que l'occupant serait en droit de demander aux populations de son propre pays. Mais, si l'occupant ne peut demander plus qu'il ne demanderait dans son pays, peut-il, au moins, demander

1. Pillet, *op. cit.* p. 61 et 67.

autant qu'il demanderait aux populations habitant son territoire ? Nous ne le pensons pas, car le patriotisme peut faire faire des sacrifices, et l'on comprend qu'il soit excessif de demander aux habitants du pays occupé de fournir les moyens de réduire leur propre pays.

De nombreux progrès ont été réalisés, depuis quelques années, en ce qui concerne l'exercice du droit de réquisition, à tel point même que les Italiens ont encouru, lors de la guerre italo-abyssine, les reproches justifiés de leurs concitoyens. Le député Macola raconte, en effet, que le général Baratieri préférait épuiser les approvisionnements de ses troupes plutôt que de réquisitionner le bétail des habitants, même en le payant un prix très élevé ; qu'il préférait voir les mulets de l'armée souffrir du manque de fourrage plutôt que de permettre qu'on les fit pâturer dans les vallées où l'on passait ; aussi est-ce avec raison que M. Macola a blâmé cette façon d'agir qui eut des effets si fâcheux sur l'issue de la campagne (1).

Tandis que le droit de faire des réquisitions en nature, en pays occupé, se fonde sur la nécessité de pourvoir aux besoins indispensables de l'armée, le fait de lever dans les villes et campagnes des réquisitions en argent, désignées sous le nom de contribu-

1. Fedozzi *op. cit.* R. D. I, 1896, p. 593.

tions de guerre ne repose, au contraire, en général, que sur la cupidité de l'occupant. Les anciens auteurs expliquaient ce droit de l'occupant en disant que, le pillage étant permis, on pouvait astreindre les habitants à verser une certaine somme, comme rachat du pillage ; mais, aujourd'hui, cette explication ne peut plus être donnée, le pillage étant condamné d'une façon absolue par le droit des gens moderne. D'autres auteurs ont cherché une explication dans le rapprochement qui peut être fait entre un procès et la guerre : « Il n'est pas injuste, dit Galiani, que les peuples soumis soient frappés de tributs et de nouvelles impositions régulièrement distribuées, afin de couvrir, autant que possible, les dépenses de la guerre, car, même entre particuliers, les lois condamnent celui qui a injustement fait le procès à en payer les frais (1) ». D'autre part, M. Massé fait remarquer que, « comme il faut qu'une armée subsiste en pays ennemi et qu'une armée qui envahit ne peut être tenue de payer les frais de la guerre ou d'en faire l'avance, la loi de la nécessité permet de frapper de contributions le territoire occupé (2) ». Les contributions devraient donc être considérées comme des avances. Or, nous ne pouvons admettre cette explication car c'est à la fin du pro-

1. Galiani. *Nouveau droit international public*, traduction Antoine. Liv. VIII, ch IX, p. 339.

2. Massé, *op. cit.* Liv. II, titre I, ch. II, sect. II, § 1.

cès qu'on liquide les frais. Le prélèvement anticipé pourrait être injuste car on ne sait pas si l'occupant sera le vainqueur ou le vaincu, tant que la guerre ne sera pas terminée. De plus la guerre étant une relation d'Etat à Etat, il serait juste que ce soit l'Etat qui paie les contributions, et non la population d'une portion quelconque du territoire.

Le docteur Lœning, tout en condamnant les contributions qui ne serviraient qu'à remplir la caisse de l'armée ou à satisfaire la cupidité des chefs, ce qui serait revenir au pillage d'une façon détournée, trouve en elles « un moyen de faire plier un adversaire opiniâtre ». Telle a été la contribution de guerre extraordinaire de 25 francs par tête, qui a été imposée en décembre 1870 dans les départements occupés « Il est vrai qu'officiellement on a motivé cet impôt sur ce qu'il devait couvrir les frais de l'entretien effectif des troupes, mais il n'est pas douteux, qu'en première ligne, il n'ait eu pour but de pousser les habitants à désirer la paix et de réagir contre la politique de Gambetta qui consistait à continuer la lutte jusqu'à l'extrémité (1). »

Mais alors, s'il est permis de contraindre les habitants à désirer la paix par les souffrances qu'on leur impose, pourquoi donc les lois actuelles de la guerre ne laisseraient-elles pas à l'occupant la latitude

1. Lœning. *op. cit.* R. D. I, 1873, p. 107 et 108.

d'infliger de mauvais traitements à la population ? Les Allemands ont encore imposé, en 1870, des contributions à tous les départements occupés par leurs troupes en vue de compenser, dans une certaine mesure, les pertes que la propriété privée allemande avait subies (1) ; or, nous ne nous pensons pas que la levée de cette contribution puisse être justifiée.

Les contributions de guerre peuvent seulement être expliquées dans trois cas :

1^o en tant que les contributions sont établies pour remplacer les impôts.

2^o comme mode de répression. En cas de rébellion d'une commune, par exemple, on lui imposera une amende.

1. Arrêté préfectoral. — Sa Majesté le roi de Prusse, commandant en chef des troupes allemandes, a décidé qu'une contribution d'un million de francs soit levée sur tout département français occupé par les dites troupes, et que cette contribution soit affectée à compenser dans une certaine mesure, les pertes que la propriété privée allemande a subies par les vaisseaux de guerre français et par l'expulsion des allemands de la France. — Me conformant à cet ordre de mon Auguste Maître, j'impose par le présent décret une contribution d'un million de francs au département des Ardennes, et je décide que les sommes afférentes aux différentes communes soient versées dans un délai de 8 jours à la caisse de la préfecture à Rethel ou à celle de la sous-préfecture à Sedan. J'espère que les communes du département des Ardennes se soumettront au présent décret dont la stricte exécution serait au besoin assurée par la force militaire. Rethel le 11 octobre 1870. Le Préfet : von Katte.

3° en tant que remplaçant les réquisitions en nature.

Ces trois cas sont prévus par l'article 41 du projet de déclaration de Bruxelles et par l'article 58 du Manuel des lois de la guerre sur terre (1).

Nous pensons que toutes les intendances imposeront surtout des contributions en argent pour remplacer les réquisitions en nature parce que, ayant l'avantage de permettre de proportionner immédiatement la charge de chaque habitant à ses ressources réelles, elles se répartissent d'une façon plus égale que ces dernières. Néanmoins, les contributions en argent peuvent prêter à des abus, parce que le montant en sera fixé d'une façon plus arbitraire que lorsqu'il s'agit de réquisitions en nature et qu'ainsi il pourra y avoir exagération. Nous en avons eu un exemple frappant en 1870-1871 : les contributions en argent, levées en France, se sont élevées à 239.053.913 francs, outre les 49.149.662 francs produits par les impôts directs et

1. Projet de déclaration de Bruxelles, art. 41 : « L'ennemi prélevant des contributions, soit comme équivalent pour des impôts ou des prestations qui devraient être faites en nature, soit à titre d'amende, n'y procédera, autant que possible, que d'après les règles de la répartition et de l'assiette des impôts en vigueur dans le territoire occupé ». Manuel des lois de la guerre sur terre, art. 58 : « L'occupant ne peut prélever des contributions en argent que comme équivalent d'amendes ou d'impôts non payés ou de prestations non livrées en nature ».

indirects, et les réquisitions en nature évaluées à 327.581.506 francs (1). •

Les Turcs, durant leur guerre avec la Grèce, ont imité l'exemple des Allemands et ils exigèrent, dans certaines régions, des contributions beaucoup trop lourdes. La contribution en argent serait irréprochable et réaliserait même un progrès sensible sur les usages anciens s'il était possible de garantir, aux populations frappées, les biens et les denrées qu'elles ont rachetés par le versement de la somme exigée d'elles, mais cette garantie est impossible. L'occupant combinera le plus souvent la contribution et la réquisition. Un jour, il prendra aux habitants leur argent, et le lendemain, il leur enlèvera les denrées qu'ils avaient rachetées la veille par le versement de la somme exigée. Cela est injuste et surtout dangereux, car où s'arrêtera-t-on dans cette voie? Comme le fait très justement remarquer en effet M. Pillet, « les réquisitions en nature ont pour limite forcée les besoins de l'armée ; on ne s'em-

1. A Orléans, le général von der Thann réclama 600.000 francs et exigea le versement de cette somme à la fin de la journée, menaçant de prendre 50 otages parmi les notables. Le département de la Seine-Inférieure fut imposé pour le chiffre énorme de 24.000.000 de francs. La petite ville de Hagueneau, pour fournir la contribution de un million qui avait été mise à sa charge, dut contracter un emprunt avec les banquiers de Bâle. Rouard de Card. *La guerre continentale et la propriété*, p. 178.

barrassera pas de denrées dont on n'a que faire. L'argent n'est jamais embarrassant, il est toujours utile ; il est donc à craindre que, d'un usage légitime, on ne verse fatalement dans l'abus et que l'on ne revienne, par ce détour, à ce régime de spoliation qu'on a à bon droit stigmatisé » (1).

La levée des contributions de guerre peut donc avoir les plus graves conséquences lorsque l'on a affaire à un ennemi cupide et de mauvaise foi. Aussi devrait-on déclarer que les contributions ne pourront être levées que dans la proportion autorisée par les nécessités de la guerre, combinée avec les ressources des habitants du pays occupé et sans qu'il puisse y avoir cumul des réquisitions en nature et des contributions.

1. Pillet, *op. cit.* Tome II, p. 71.

CHAPITRE IV

RÈGLES RELATIVES AUX CHEMINS DE FER, POSTES ET TÉLÉGRAPHES.

Utilité des chemins de fer en temps de guerre. — Divers régimes des chemins de fer. Droits de l'occupant sur le capital immobilier et sur le capital mobilier des chemins de fer : distinctions à faire suivant que le chemin de fer appartient à l'Etat ou à des particuliers. — Exploitation : modification des tarifs, bénéfices de l'exploitation, argent trouvé dans les caisses de l'administration. — Postes, télégraphes et téléphones.

L'importance militaire des chemins de fer s'est tout naturellement accrue avec le développement des lignes. Au commencement, on n'avait fait sérieusement attention qu'à la faculté de transporter les troupes ; peu à peu, on arriva à considérer les chemins de fer comme le plus important moyen de mettre dans la main du ministre de la guerre toutes les ressources d'un pays et de concentrer non seulement les armées mais encore tous les autres moyens d'action sur chaque point, tant pour l'attaque que

pour la défense. Les chemins de fer, qui, à l'origine, n'étaient qu'un puissant mode de transports pacifiques, devenaient dès lors le principal moyen de transport en temps de guerre. L'Etat major de chaque Etat a étudié successivement non seulement le mouvement et le mécanisme des chemins de fer, mais encore leur construction et l'on a formé, dans les armées, des bataillons spéciaux pour les chemins de fer. L'usage des chemins de fer est devenu une partie essentielle des études du génie pour l'attaque et la défense des places fortes et, à l'heure actuelle, les chemins de fer sont reconnus comme un grand et puissant moyen de guerre, non seulement pour la campagne active mais tout autant pour l'administration de l'armée en temps de guerre. Les chemins de fer ne sont donc plus seulement des institutions pour la paix, ils ont pris en même temps le caractère général d'un moyen de guerre très sérieux (1). La campagne de 1859 sur les bords du

1. « Les chemins de fer, disait le baron de Reille à la Chambre des députés en 1876, dans son rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur les réquisitions militaires, sont devenus un instrument militaire des plus importants. En temps ordinaire, les troupes y ont souvent recours pour leur transport ; en temps de guerre, les lignes ferrées jouent un rôle considérable dans la préparation comme dans la conduite de la campagne et tout le monde sait comment elles peuvent être utilisées tant pour la marche que pour les approvisionnements des troupes ».

Pô avait déjà montré que les chemins de fer pouvaient devenir un jour de puissants auxiliaires de l'art militaire (1). Les guerres de sécession, en Amérique, de 1866 en Bohême, de 1870-1871 ont toutes confirmé cette démonstration aussi est-ce à l'envi que toutes les puissances, s'inspirant du mot du maréchal de Moltke, « Aujourd'hui c'est avec les chemins de fer que l'on gagne les batailles », s'empres- sent d'organiser le service des chemins de fer en temps de guerre jusque dans ses moindres détails.

Les chemins de fer sont soumis à des régimes différents suivant les pays ; ou ils appartiennent à des compagnies privées, l'Etat n'ayant sur eux qu'un droit de contrôle et de surveillance, comme en Angle- terre et aux Etats-Unis ; ou ils appartiennent d'une manière absolue à l'Etat, comme en Allemagne ; ou l'exploitation en est concédée à des compagnies pri- vées, comme en France, et alors la voie appartient à l'Etat et fait partie du domaine public tandis que le matériel roulant est la propriété exclusive des compagnies qui l'ont établi à leurs frais. Suivant que nous nous trouverons en présence de l'un ou de l'autre de ces régimes, nous constaterons que le droit de l'occupant n'est pas toujours le même, et

1. En 1859 une armée de 300.000 hommes avait passé les Alpes alors qu'on la croyait encore en voie de formation. De la Guerronnière. *Le droit public et l'Europe moderne*. Tome II, p. 305.

dans cette étude, nous aurons aussi à distinguer selon qu'il s'agira du capital immobilier ou du capital mobilier.

L'importance considérable qu'ont prise aujourd'hui les chemins de fer comme moyen d'attaque et de défense, justifient pleinement l'intérêt et le droit de l'occupant d'avoir à sa disposition ceux qui se trouvent sur le territoire occupé, et il importe peu, à ce point de vue, qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des particuliers. En ce qui concerne les chemins de fer appartenant à des particuliers, on objecterait en vain l'inviolabilité de la propriété privée. Sans le droit de saisie provisoire accordé à l'occupant, les chemins de fer serviraient, en effet, à faciliter les opérations de l'armée nationale contre lui, à entraver son action, à compromettre sa sûreté et à l'exposer à de sérieux dangers, car il faut bien reconnaître, qu'en vue de la défense du territoire, le gouvernement national a le droit d'exiger le sacrifice de l'intérêt particulier à l'intérêt public en réquisitionnant les chemins de fer. La loi française du 3 juillet 1877, sur les réquisitions militaires, décide en particulier dans son article 29 titre VI qu'en cas de guerre ou de mobilisation, les compagnies de chemins de fer sont tenues de mettre à la disposition du ministre de la guerre toutes les ressources qu'il juge nécessaires pour assurer les transports militaires ainsi que les dépendances des gares

et de la voie qui peuvent être nécessaires à l'administration de la guerre.

Cette libre disposition qui consiste dans le droit pour l'occupant d'administrer et de mettre en usage l'établissement immobilier des chemins de fer (voies, gares, quais, ateliers avec leurs dépendances, etc.) n'est pas une acquisition de la propriété. Durant l'occupation, il ne pourra donc vendre le plateau ferré ni en disposer à titre définitif, mais il pourra s'en servir pour les opérations militaires, les mouvements de troupes, les approvisionnements, et même, comme nous le verrons plus loin, il pourra exploiter le réseau dans le territoire occupé, transporter des marchandises, des voyageurs etc.

L'occupant qui a, comme nous venons de le voir, le droit d'user d'un chemin de fer, a-t-il aussi le droit de détruire les voies ferrées, gares etc. lorsque cette destruction peut aider en quelque chose ses opérations militaires ? Il faut admettre l'affirmative, sans qu'il y ait à distinguer si ce capital immobilier appartient à l'Etat ou à des particuliers, car du moment que les chemins de fer ont pris le caractère de moyen de guerre et que ce caractère leur a été reconnu, il est juste de laisser aux armées le droit de les traiter comme tout autre moyen de guerre, et comme tel de les endommager et même de les détruire. Cette possibilité de la rupture des voies ferrées et de la destruction des ponts et tun-

nels a éveillé l'attention de certains auteurs sur les dangers auxquels seraient exposés des trains en marche, chargés de voyageurs pacifiques, au moment de ces destructions et ruptures.

M. Buzzati recommande l'obligation d'un avis préalable à donner aux stations les plus prochaines, « Il serait opportun, dit-il, d'imposer aux armées, par une règle spéciale, l'obligation de prévenir, avant de détruire une ligne, les stations les plus proches, afin d'éviter le massacre inutile de personnes qui, ne prenant aucune part à la lutte, ont tout droit d'être respectées » (1). M. Pillet est aussi d'avis que, « pour obvier aux accidents que pourrait entraîner, au détriment des trains en marche, la destruction d'une partie quelconque de la voie, il serait sage de prévenir le service d'exploitation » (2). Voilà des sentiments humanitaires très louables, mais quels sont donc les belligérants qui consentiraient à divulguer, par des avis préalables, les résolutions prises par eux dans l'intérêt du succès de leurs armes ? Comme le dit fort bien M. Moynier « la guerre a des exigences que l'on ne doit pas méconnaître lorsqu'on légifère à son sujet. On n'obtiendra des belligérants une conduite de plus en plus humaine qu'à la condition de ne pas leur lier les mains jusqu'à compro-

1. Buzzati. *Les chemins de fer en temps de guerre*. R.D.I. 1888, p. 389.

2. Pillet, *op. cit.*, Tome II, p. 253.

mettre le succès de leurs armes. A quel critérium reconnaîtra-t-on le point où la sagesse commande de s'arrêter dans cette poursuite philanthropique ? Il est impossible de le préciser théoriquement. C'est affaire de tact et d'appréciation. Dans le doute, mieux vaut ne pas réclamer certains adoucissements, plutôt que de risquer d'établir des règles auxquelles les intéressés souscriraient peut-être en temps de paix, sous l'influence d'entraînements généreux, mais dont ils n'hésiteraient pas à s'affranchir une fois en campagne » (1).

Voilà quels sont les droits de l'armée d'occupation sur les immeubles dépendant de l'exploitation d'une voie ferrée. Mais, à côté de ce capital immobilier figure un capital mobilier peut-être plus important encore. Quel sera le sort de ce capital et quels seront par rapport à lui, les droits du vainqueur ? Pour répondre à cette question, nous devons nous demander quel est le propriétaire de ce capital mobilier. Supposons que l'Etat en soit le propriétaire. Dans ce cas, l'occupant aura évidemment le droit d'utiliser à son profit les wagons, locomotives, en un mot le matériel roulant. Mais le droit de l'occupant se bornera-t-il à la jouissance de ce matériel pour ses fins militaires ? ne doit-on pas admettre qu'il pourra en disposer à sa guise, qu'il en aura acquis la pro-

1. Moynier. *Le droit international des chemins de fer en temps de guerre*. R.D.I., 1888, p. 369.

priété comme d'un objet de butin ? La question est controversée. Les auteurs, comme M. de Stein (1), qui sont d'avis que le matériel roulant devient la propriété de l'occupant, s'appuient sur ce fait incontesté que les chemins de fer forment un élément considérable de la force des Etats ; ils font remarquer que le fonds roulant des chemins de fer est toujours sous les ordres de la force publique et absolument à sa disposition avec toutes ses dépendances, et que les revenus, entrant dans les caisses publiques, sont, en conséquence, à la disposition du gouvernement. Ils concluent alors que si les chemins de fer sont destinés normalement aux communications pacifiques, ils n'en sont pas moins, le cas échéant, de redoutables moyens de guerre. Les chemins de fer étant des moyens de guerre, la conséquence à en tirer est que leur fonds roulant, dont la destination est de servir au transport des troupes, armes, munitions, approvisionnements etc., doit être soumis au droit de guerre absolu et la seule occupation de ces objets en transfère à l'occupant non seulement la possession mais encore la propriété.

Quant à nous, nous considérons cette idée comme beaucoup trop exagérée. Si dans des circonstances données, en effet, le capital mobilier des chemins

1. De Stein. *Le droit international des chemins de fer en cas de guerre*. R.D.I, 1885, p. 350, 351.

de fer peut devenir à la guerre un auxiliaire précieux, il n'est jamais, par contre, un moyen de guerre. La destination qu'on lui donne est toute temporaire et jamais exclusive, car la machine, qui remorque un jour un bataillon, conduira peut-être le lendemain les habitants du pays ou leurs marchandises. Ce n'est pas, en un mot, un engin spécialement fait pour la guerre et cela suffit pour qu'il échappe au sort réservé à de semblables engins. « La première et la plus importante destination des chemins de fer, dit M. Buzzat, est de servir aux communications pacifiques entre deux pays. Ce service pacifique sera certainement troublé pendant une lutte, le chemin de fer assumera temporairement les offices et le caractère d'un moyen de guerre, mais on ne pourra cependant pas oublier qu'il a, avant tout, une destination pacifique ; on ne pourra pas dire que, du moment qu'il sert à la guerre, il prend le même caractère que les armes, les munitions et toutes choses qui sont employées par la guerre » (1). L'occupant n'acquiert donc pas la propriété du matériel roulant appartenant à l'Etat, mais le simple usage. Il l'emploiera au mieux de ses desseins et pourra l'affecter même exclusivement, s'il le juge utile, à ses transports militaires, mais une fois la guerre terminée, il est obligé de le

(1) Buzzati, *op. cit.*, R. D. I, 1888, p. 394.

restituer. Il y a à cette solution un intérêt général et en effet, si le fonds roulant capturé n'était pas restitué à l'Etat auquel on rend sa voie ferrée, et en même temps que celle-ci, il y aurait une période plus ou moins longue pendant laquelle cette voie ne pourrait être utilisée et l'Europe entière pâtirait de cette entrave mise au rétablissement des relations internationales. Cette solution a d'ailleurs été donnée par la conférence de Bruxelles dans l'article 6 de son projet de déclaration par l'Institut de droit international dans l'article 51 de son Manuel des lois de la guerre sur terre et par la conférence de La Haye dans l'article 53 de son règlement concernant les lois de la guerre sur terre. Enfin, le Manuel français de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre décide que l'occupant devra restituer le matériel saisi (p. 122).

A ce principe, nous devons toutefois apporter une exception en ce qui concerne les locomotives et wagons blindés dont les Anglais se servent actuellement dans le sud de l'Afrique, car ces véhicules sont à proprement parler de véritables engins de guerre et deviennent par conséquent l'objet d'un butin légitime.

Si maintenant nous supposons que le matériel roulant appartient à des particuliers, nous constatons que, dans ce cas, tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître que l'occupant n'a que le simple

droit de s'en servir pendant l'occupation et qu'il doit le restituer à la paix, avec indemnité suivant les cas. Il nous semble, en effet, que dans le cas où l'occupant ne s'est servi du matériel que pour ses usages militaires, il ne doit aucune indemnité, mais que, s'il continue dans le territoire occupé l'exploitation dans un but commercial, comme, dans cette hypothèse, l'emploi des locomotives et wagons pour le transport des voyageurs et marchandises se confond avec leur utilisation pour les services divers de l'armée, il devra seulement des indemnités pour les destructions et détériorations volontaires autres que celles nécessitées par les opérations de guerre. Nous n'envisageons pas le cas où l'occupant aurait transporté le matériel au-delà de la frontière du pays occupé, car on ne peut invoquer les nécessités de la guerre pour justifier cette spoliation ; l'occupant deviendrait alors responsable de toutes les détériorations et serait tenu d'indemniser le propriétaire du préjudice causé en le dépouillant du matériel roulant. Pour faciliter l'évaluation des indemnités, on recommande à l'occupant de délivrer aux propriétaires des chemins de fer privés ou à ceux qui les représentent, au moment de la prise de possession du matériel saisi, un reçu mentionnant la date de la main mise et les numéros des locomotives et wagons saisis, reçu signé par un officier de

l'armée d'occupation (1). En 1871, après la conclusion de la paix, les Allemands restituèrent à chacune des compagnies intéressées la part de son matériel qui avait été saisie, mais cette restitution fut très imparfaite.

Une question qui nous reste à étudier au sujet du matériel roulant appartenant à un particulier, est celle de savoir si l'occupant a le droit de saisir les wagons chargés de matériel de guerre, de munitions ou de provisions destinés à l'armée ennemie. D'après M. de Stein, il faut bien convenir que, dans cette hypothèse, non seulement la charge du train, mais encore le train lui-même, sans distinguer entre les chemins de fer de l'Etat et les chemins de fer privés, prend le caractère d'un moyen de guerre et qu'en ce cas wagons et locomotive tombent sous le droit de conquête. Peu importe pour l'occupant que le chemin de fer ait entrepris le transport de ces articles à son propre risque ou qu'il ait été forcé de les transporter par ordre de son gouvernement. Seulement, dans le premier cas, le chemin de fer privé n'a pas le droit de demander un dédommagement à son propre gouvernement, dédommagement qui ne peut être refusé dans le second cas (2).

1. De Stein. *Projet de règlement international sur les chemins de fer en temps de guerre*, R. D. I., 1887, p. 166, art. 14.

2. De Stein. *Projet de règlement international sur les chemins de fer en temps de guerre*. R. D. I., 1887, p. 166, art. 15 et 16. Même auteur, *op. cit.*, R. D. I., 1885, p. 351.

M. Buzzati, au contraire, n'admet pas la confiscation du train, c'est-à-dire des locomotives, wagons etc. mais seulement celle du matériel de guerre, des munitions ou des provisions, sous prétexte que, si « le train d'un chemin de fer privé doit être un objet de butin parce que, transportant des armes et des munitions, il devient un moyen de guerre, il faudra admettre la même chose lorsqu'il transportera des soldats, des chevaux, des vivres et toute autre chose qui serve directement ou indirectement à la guerre et que l'on viendra ainsi à faire sanctionner une règle en grande partie contraire à celle du respect de la propriété privée ». A l'appui de sa thèse, il fait remarquer en outre que, « quelque chemin de fer privé que ce soit, et de quelque façon qu'il soit constitué, il est toujours obligé, par son gouvernement, de mettre à la disposition des armées tout son matériel mobilier et immobilier, pendant une campagne et qu'en conséquence, le transport d'armes, de munitions ne sera point un fait de la volonté spontanée des propriétaires des chemins de fer privés » (1). Cette dernière opinion nous semble tout à fait fondée. Dans un convoi de chemin de fer privé, transportant du matériel de guerre, il faut en effet considérer deux choses : ce matériel et les wagons qui le transportent. Le matériel de guerre est, par

1. Buzzati, *op. cit.*, R. D. I., 1888, p. 407.

sa nature, destiné à servir à la lutte ; les wagons au contraire ont une destination pacifique, et si, accidentellement, ils sont employés pour le transport du matériel de guerre, ils sont avant tout des véhicules de paix. Le matériel de guerre transporté par ces wagons est incontestablement saisissable et confiscable par l'ennemi, mais peut-on raisonnablement affirmer que les wagons, qui sont une propriété privée destinée à un usage pacifique, deviennent des moyens de guerre par le seul fait d'avoir servi à transporter des armes, des munitions etc., sous la pression des ordres de l'autorité publique ou militaire du pays dont le territoire est occupé ? nous ne le pensons pas. Que l'occupant arrête le convoi, qu'il prenne possession du matériel transporté, qu'il séquestre le train et l'emploie aux usages de son armée, c'est son droit, mais qu'il confisque les locomotives et wagons parce qu'ils ont servi au transport de ce matériel, c'est aller beaucoup trop loin et la saisie momentanée seule doit être suffisante et satisfaisante à l'égard de l'occupant.

L'occupant, avons-nous vu, a le droit d'user des chemins de fer de l'Etat et des chemins de fer privés en tant que les nécessités militaires l'exigent et pour les besoins militaires de son armée, mais ne peut-il aussi se réserver la faculté de les utiliser dans un but commercial, dans le territoire occupé, et se charger, lorsque les circonstances le permet-

tent, de transporter les voyageurs ainsi que les marchandises des particuliers, en percevant les profits de cette exploitation d'après les tarifs en vigueur ? M. de Stein, ne parlant à ce sujet que des chemins de fer privés, puisqu'il admet que tout le matériel des chemins de fer de l'Etat devient la propriété du conquérant, opinion que nous avons réfutée en son temps, refuse cette faculté à l'occupant. « Il en obtient seulement l'usage, dit-il, et même strictement pour les nécessités de la guerre et non pas pour son propre commerce (1) ». Nous ne pensons pas que cette opinion doive être admise, car il y a intérêt pour l'occupant et la population à ce que les relations commerciales soient continuées ; de plus, cette règle édictée par M. de Stein, ne peut avoir en pratique aucune application. Comment pourrait-on, en effet, pendant une guerre, distinguer nettement si le belligérant fait usage de ces chemins de fer pour les nécessités militaires ou pour son commerce ? « Lorsqu'on établit des règles qui doivent servir pendant une guerre, on doit toujours tâcher, pour qu'elles puissent être d'une application pratique, qu'elles soient aussi peu compliquées, aussi peu embrouillées que possible ; autrement, on obtiendrait, à la mise en pratique, un effet contraire à celui qu'on désirait, et la justice, au lieu d'être respectée, serait foulée

1. De Stein, *op. cit.* R. D. I, 1885, p. 350.

aux pieds (1) ». Nous déclarerons donc que l'occupant peut utiliser les chemins de fer dans un but commercial, qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des particuliers, mais nous devons lui refuser, au contraire, le droit de transporter au delà de la frontière du pays dont il occupe le territoire, les locomotives, les wagons, tout le matériel roulant, en un mot, et de s'en servir pour son propre compte dans son propre pays ; car, en agissant ainsi, il outrepasserait ses droits et, en dépouillant les chemins de fer de leur matériel roulant, il viendrait embarrasser le commerce privé du pays occupé et lui causerait des dommages que ne justifieraient pas les nécessités de la guerre. C'est donc avec juste raison que les Allemands ont été blâmés d'avoir emmené en Allemagne, pendant la guerre de 1870-1871, des locomotives et wagons appartenant aux différentes compagnies françaises, de les avoir utilisés pour les besoins ordinaires de leur commerce et de leur industrie et de n'avoir rendu plus tard aux compagnies que la portion de ce matériel roulant la plus détériorée et hors de service.

Puisque nous accordons à l'occupant le pouvoir de se servir des chemins de fer dans un but commercial, nous avons à nous demander dans quelles conditions va se faire cette exploitation. Elle devra

1. Buzzati *op. cit.*, R. D. I, 1888, p. 404.

se faire suivant les tarifs existants qui devront être maintenus et appliqués pendant toute l'occupation. La diminution des tarifs équivaldrait, en effet, à une sorte de cadeau fait à la population avec l'argent d'autrui ; l'augmentation, au contraire, équivaldrait à une sorte de contribution indirecte frappée non seulement sur les habitants du pays occupé, mais encore sur les neutres qui se serviraient de ces chemins de fer pour leur commerce ; de plus cette augmentation imprévue des tarifs causerait grand dommage au commerce du pays occupé et au commerce des neutres. Toutefois, il pourrait arriver cependant qu'une hausse brusque des cours du charbon, comme celle que nous éprouvons à l'heure actuelle, nécessitât une élévation des prix de transport et, par conséquent, une élévation des tarifs. Mais, dans cette hypothèse même, la surélévation des taxes ne devra pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir l'occupant de cette augmentation de dépenses. Lors de la guerre gréco-turque, les Turcs jugèrent bon de confier l'exploitation à un personnel nouveau, composé en partie d'employés venus de Salonique avec un directeur allemand ; c'était leur droit, mais ils appliquèrent le tarif turc au transport des marchandises et exigèrent le paiement des prix de transport en or alors que, sous l'administration grecque, on payait

en monnaie du pays, c'est-à-dire en monnaie de papier fort dépréciée (1).

Quant aux profits de l'exploitation, l'occupant en bénéficie totalement si le chemin de fer appartient à l'Etat, tandis que, au contraire, il doit en rendre compte si le chemin de fer appartient à une compagnie privée. On considère, dès lors, comme étant du devoir de l'occupant de tenir un compte exact des recettes et dépenses afin de pouvoir, à la paix, restituer à chacun ce qui lui est dû. Pendant la guerre franco-allemande, les Allemands ont exploité les lignes de chemins de fer privés qu'ils avaient mises sous séquestre et ont perçu les bénéfices procurés par le transport des voyageurs et des marchandises, mais, bien qu'en prenant possession des lignes et de leur exploitation, l'administration allemande chargée du séquestre ait donné aux compagnies l'assurance qu'il serait pris note exacte de cette exploitation et qu'à la fin de la guerre il serait fait un décompte des sommes revenant aux différentes compagnies, les négociateurs français trouvèrent, à la fin de la guerre peu de bonne volonté de la part des Allemands pour le remboursement des sommes dûes aux compagnies.

Enfin, la dernière question que nous avons à examiner, est celle relative au sort réservé aux sommes

1. Politis. *op. cit.*, R. G. D. I, Tome IV, p. 711.

trouvées dans les caisses de l'administration des chemins de fer lorsque l'occupant se saisit d'un chemin de fer. Pourra-t-il s'emparer de ces sommes ? Nous devons répondre : oui, si le chemin de fer appartient à l'Etat car le vainqueur a le droit de s'emparer des fonds du vaincu. Au contraire, si ce chemin de fer est la propriété d'une compagnie, l'argent trouvé dans les caisses est alors assimilable à celui que l'on trouverait au domicile d'un simple particulier et l'occupant ne peut s'en saisir.

Le matériel de l'administration des postes doit échapper à l'appropriation définitive par l'occupant et à la destruction. L'occupant ne s'emparera que de la direction de ce service postal et de ses produits. Bien qu'en règle générale, l'Etat de guerre ne doive point nécessairement arrêter les communications postales, ces communications ne peuvent toutefois subsister qu'autant que les nécessités des opérations militaires n'obligent pas à les interrompre. Tout belligérant peut, en effet, suspendre soit complètement, soit partiellement le service des correspondances dans l'intérêt du secret des opérations de ses armées et les neutres ne sont même pas fondés à critiquer une pareille mesure qui est un contre-coup inévitable de la guerre. Lors de la guerre du Pacifique, les relations cessèrent, à la prise de Lima, par suite de l'occupation des bâtiments postaux de Lima et de Callao par les troupes chiliennes, et avis

fut donné, au bureau international de Berne, que le seul bureau de Payta devait être considéré comme bureau d'échange du Pérou avec les autres pays de l'Union (1). Ordinairement, l'occupant ordonnera que les postes établies dans les territoires occupés seront administrées sous la direction supérieure de l'autorité centrale de son pays par un commissaire spécial se trouvant sur les lieux, ayant sous ses ordres les employés de l'administration des postes de l'Etat ennemi, s'ils consentent à prêter leur concours, et, à leur défaut, des employés recrutés parmi ses nationaux (2).

1. Union postale 1887, p. 53.

2. Sous-préfecture de Sedan. — Service des postes. — Nous, sous-préfet de l'arrondissement de Sedan, en vertu des pouvoirs qui nous sont conférés, considérant que l'administration des postes a cessé de fonctionner depuis l'occupation dans l'arrondissement ; que la suppression momentanée de ce service constitue un état de gêne incompatible avec les besoins et les intérêts du public et provoque de toutes parts des observations fondées ; considérant que les anciens préposés des postes refusent de reprendre leurs fonctions ; que ce refus ne saurait avoir pour effet de maintenir le pays dans l'isolement et de le priver de toute communication avec l'extérieur ; qu'il importe au contraire, de satisfaire dans la mesure du possible à des vœux légitimes en réorganisant le service dont il s'agit avec le concours des administrations locales ; après en avoir conféré avec Messieurs les Maires, dans chaque canton, avons arrêté ce qui suit :

Art. 1^{er}. Un service municipal des postes sera immédiatement organisé aux frais des Communes, dans tout l'arrondissement de Sedan. Il s'étendra aux dépêches administratives et aux lettres privées.

On a posé la question de savoir si l'occupant était, en théorie, autorisé à violer le secret des correspondances. La réponse dans le sens de la négative

Art. 2. Ce service sera divisé en 25 circonscriptions desservies chacune par un facteur.

Art. 3. Les 1^{re} (Sedan), 2^e (Donchery, Frénois, Glaires, Iges), 3^e (Floing, Fleigneux, Illy, St Menges) et 4^e (Daigny, Givonne, Lachapelle, Lamoncelle, Rubécourt et Villers-Cernay) circonscriptions seront desservies directement par le bureau de Sedan, et à ses frais. La 5^e (Balan, Bazeilles) fera prendre chaque jour à la Sous-Préfecture de Sedan, ses dépêches par le garde-champêtre. Les communes composant la 6^e circonscription (Vrigne-aux-Bois, Bosséval) s'entendront entre elles pour faire prendre chaque jour leurs dépêches à Donchery, ainsi que celles qui composent la 7^e. A cet effet un facteur sera immédiatement attaché à chaque circonscription et nommé par les maires après s'être concertés. Les correspondances des autres circonscriptions jusque et y compris la 21^e seront transportées chaque jour par le Sr Libois, actuellement directeur d'un service de voitures publiques entre Margut et Sedan. Il les déposera le soir et il les recevra le matin à son passage à Douzy, à Pouru-St-Remy, à Carignan, à Margut. Il recevra pour ce service une indemnité de 2 francs par jour, soit pour chaque commune et par mois 1 fr. 40. Chaque matin, un facteur partira de Mouzon pour rapporter au maire de Douzy qui les centralisera, les correspondances des 10^e, 11^e, 12^e, 13^e, et 14^e circonscriptions et recevoir celles déposées par la voiture à son passage. Les facteurs de ces circonscriptions attendront son retour pour partir. Les dépêches de la 9^e circonscription seront centralisées à Pouru-St-Remy, à la mairie et distribuées par un facteur que les communes nommeront immédiatement entre elles. Celles des 15^e, 16^e, 17^e, 18^e, et 19^e circonscriptions seront centralisées à la mairie de Carignan et distribuées par des facteurs également nommés par les maires. La mairie de Margut sera le centre des 20^e et 21^e circonscriptions. Pour

est certaine si l'on considère que l'occupant ne devient point, par l'occupation, le souverain du pays occupé et qu'alors même qu'il succéderait au souverain national, il ne pourrait exercer plus de droits que ce dernier ne pouvait en exercer lui-même.

la 22^e circonscription, un facteur partira chaque matin de Sedan et remettra, tant à l'aller qu'au retour, les dépêches dont il sera porteur, aux mairies de Angécourt, Haraucourt, Noyers, Raucourt, Remilly et Wadelincourt. Celles-ci les feront distribuer ensuite par les gardes-champêtres. Enfin la mairie de Raucourt centralisera le service pour les 23^e 24^e et 25^e circonscriptions.

Art. 4. Le traitement du facteur de la 22^e circonscription est fixé à 75 fr. par mois et celui du Directeur à Raucourt à 20 fr. Les émoluments des directeurs qui pourront être établis à Carignan, Douzy, Pouru-St-Remy, Margut et Donchery, comme point central, ainsi que ceux des facteurs des diverses circonscriptions, seront fixés à prix débattus par les maires, à l'exception de ceux des facteurs des 1^{re}, 2^e, 3^e et 4^e circonscriptions, salariés par le bureau de Sedan.

Art. 5. Pour indemniser les communes des dépenses nécessitées par ce service, les maires sont autorisés à percevoir, en dehors du prix d'affranchissement, 0 fr 10 par lettre privée. À la fin de chaque mois, il sera fait, dans chaque centre, une masse des recettes réalisées et les communes combleront la différence dans des proportions égales si les recettes sont inférieures au montant de la dépense. Comme moyen de contrôle, chaque facteur sera muni d'un livret sur lequel sera inscrit jour par jour par les maires, le nombre de lettres qu'il aura reçues et qui représentera autant de fois le chiffre de 10 centimes qu'il aura à verser au bureau central.

Art. 6. M. M. les maires sont chargés de l'exécution du présent arrêté qui sera mis immédiatement en vigueur. Fait en l'Hôtel de la sous-préfecture à Sedan le 1^{er} novembre 1870. Le sous-préfet von Streng.

Or, dans la plupart des Etats, c'est un principe fondamental du droit public que le secret de la correspondance est inviolable et que l'administration des postes est responsable des infractions commises à cet égard.

Il est vrai que l'on pourrait distinguer entre la correspondance de l'Etat et celle des particuliers, mais la question est oiseuse, car du moment où l'on est obligé de reconnaître que l'occupant est fondé à prendre toutes les mesures exigées par le soin de sa conservation ou l'intérêt de ses armes, le contrôle de la correspondance tant publique que privée ne peut plus être contestée. Bien plus, parmi les lois fondamentales qui ont proclamé l'inviolabilité du secret de la correspondance, quelques-unes, comme la loi autrichienne du 21 décembre 1867 dans son article 10, ont admis la nécessité de restrictions en temps de guerre.

Les voies de communication télégraphique et téléphonique ne sont pas, de nos jours, devenues seulement d'importants agents des relations entre les peuples, elles sont aujourd'hui des auxiliaires précieux pour l'armée. Nous avons pu voir, pendant la guerre franco allemande et les guerres les plus récentes, l'usage qu'on peut en faire pour attaquer ou se défendre. Cet usage ne se restreint pas à la portion du pays qui est le théâtre de la guerre, c'est sur toute l'étendue de son territoire que le belligérant a intérêt

à faire parvenir ses ordres le plus promptement possible pour les différentes mesures militaires, politiques ou administratives qui peuvent être indispensables. On utilise en effet aujourd'hui les télégraphes et les téléphones pour transmettre les ordres et relier entre eux les divers états-majors et les divers corps de troupes. Cela suffit pour donner aux appareils télégraphiques et téléphoniques le caractère de moyens de guerre bien qu'ils ne soient pas, de leur nature, destinés à un usage militaire. On peut donc dire que, si les télégraphes et téléphones sont, par leur organisation et leur action, une institution essentiellement internationale, si ces moyens de communication de la pensée humaine contribuent au développement de la vie économique des nations, ils contribuent aussi à la perte des nations par l'utilité qu'on en peut tirer pour les opérations de guerre. Les Etats militaires s'en sont parfaitement rendus compte, et voilà pourquoi ils forment chez eux et exercent durant la paix des corps spéciaux destinés à assurer rapidement et efficacement, au cours d'une campagne, le service des télégraphes et des téléphones. L'article 22 du décret français du 26 octobre 1883, portant règlement sur le service des armées en campagne, organise le service de la télégraphie aux armées.

Si la télégraphie est d'une telle utilité dans la guerre, on comprend que le premier soin de l'occu-

pant, dès son arrivée sur le territoire de l'occupé, sera d'enlever à l'ennemi l'usage de ses télégraphes et téléphones, pour le priver de ce moyen précieux de communication rapide, afin de l'utiliser à son profit. L'occupant devra respecter les établissements fixes mais il pourra prendre possession des bureaux ; il emploiera les fils pour la transmission des ordres il aura même le droit de les couper pour interrompre les relations entre les différentes troupes de l'armée ennemie ou pour arrêter les indications et les renseignements utiles aux défenseurs du territoire occupé. Ce droit de séquestre, accordé à l'occupant, a pour fondement l'intérêt de sa propre conservation. Si l'occupant ne juge pas à propos de se servir des lignes permanentes pour assurer le fonctionnement des communications, il pourra établir des lignes de campagne, mais, dans tous les cas, il sera en droit d'édicter des peines rigoureuses contre les individus non belligérants qui se rendraient coupables de destruction ou de détérioration des lignes. L'occupant pourra continuer le service des communications télégraphiques et téléphoniques d'après les règles que nous avons posées plus haut relativement aux chemins de fer.

Nous venons de voir les droits de l'occupant quant aux télégraphes terrestres. Quels sont maintenant ses droits à l'égard des câbles télégraphiques. Lors de la conférence de Bruxelles de 1874, dans la séance du 13 août, M. le directeur Vedel, délégué du Dane-

marck, demanda que son gouvernement fut autorisé à se réserver le droit de faire une proposition relative aux câbles sous-marins, quand il le jugerait utile, et, lorsque l'article 6 du projet de déclaration fut discuté, dans la séance plénière du 26 août il expliqua l'objet de sa réserve. « Ce que le cabinet danois propose, dit-il, c'est d'ajouter après *télégraphes de terre* les mots *y compris les câbles d'atterrissage*, c'est-à-dire reliant les câbles sous-marins aux télégraphes de terre ». Cette motion ne fut pas mise à discussion et nous pouvons constater par là que la question des câbles n'a été abordée à Bruxelles que par un petit côté. Une tentative a été faite en 1884 pour obtenir la reconnaissance du principe de la neutralisation des câbles sous-marins, mais elle n'a pas abouti et la convention du 14 mars 1884, conclue à Paris a formellement réservé l'application du droit de la guerre aux câbles ayant leur point d'atterrissage sur le territoire d'un belligérant, dans son article 15 ainsi conçu : « Il est bien entendu que les stipulations de la présente convention ne portent aucune atteinte à la liberté d'action des belligérants » (1). A la conférence de la Haye de 1899, M. de Bille, premier délégué du Danemarck, proposa d'ajouter à l'article 6 du projet de déclaration de Bruxelles, après les mots « *télégraphes de*

1. De Clerq. *op. cit.*, Tom XIV p. 334.

terre » ceux de « *y compris les fils d'atterrissage établis dans les limites du territoire maritime de l'Etat* » mais l'Angleterre, qui s'était juré de ne laisser aborder, en dehors de l'assistance aux blessés, aucune question maritime eut soin en séance plénière, de demander le retrait total de cette addition et l'on s'inclina. Pour nous rendre compte des droits de l'occupant sur ces câbles sous-marins, nous devons passer en revue, sommairement au moins, les divers cas qui peuvent se présenter :

1^{er} cas. — Le câble télégraphique fait communiquer deux parties du territoire du même belligérant, comme par exemple les câbles entre la France, la Corse et l'Algérie, entre l'Angleterre et l'Irlande etc. L'occupant peut, dans ce cas, suspendre, ou régler le service comme il l'entend, détruire même le câble s'il le juge utile, qu'il appartienne d'ailleurs à l'Etat ou à une compagnie privée.

2^e cas. — Le câble fait communiquer le territoire des deux belligérants. L'interruption des communications sera certainement faite par les belligérants eux-mêmes dès le début des hostilités. Cependant, nous avons un exemple du respect de ces câbles dans la guerre hispano-américaine. Le câble de la Havane à Key-West n'a pas été coupé, les Américains ont seulement exigé que les dépêches espagnoles soient en clair.

3^e cas. — Le câble existe entre le territoire d'un

belligérant et un territoire neutre. L'occupant peut alors, en vertu, des droits qui lui confère l'occupation prendre les mesures, jugées par lui utiles à sa défense, et, parmi ces mesures, se trouvera fréquemment la destruction du câble. On pourra nous répondre que les communications des neutres avec les belligérants doivent rester libres, mais nous devons faire remarquer que cette liberté est soumise à deux importantes restrictions :

1° Les neutres ne peuvent communiquer avec un port bloqué. Or il n'est guère contestable que le bloqueur puisse alors interrompre le câble d'atterrissage comme il pourrait intercepter un paquebot porteur de dépêches.

2° Le commerce des neutres avec les belligérants ne doit pas avoir pour objet la contrebande de guerre (déclaration de Paris art. 3). Or les dépêches et la correspondance de l'ennemi sont assimilées à de la contrebande de guerre, ce qui autorise parfaitement l'occupant à les intercepter.

CONCLUSION

VALIDITÉ INTERNATIONALE DES ACTES FAITS PAR L'OCCUPANT

Quelle est la valeur et quels sont les effets des actes passés par l'occupant dans le pays occupé, lorsque ce pays retourne sous la domination de son ancien souverain ? Un point hors de doute, c'est que, pendant tout le temps que dure l'occupation, la validité des actes faits par l'occupant ne peut être contestée parce qu'il continue l'action du gouvernement vaincu et exerce la puissance que ce dernier a perdue. Mais *quid* lorsque l'ancien souverain revient ? Certains auteurs posent en principe que le souverain légitime, rentré dans la possession d'un pays qui lui a été enlevé par la guerre, n'est pas obligé de reconnaître comme valables les actes du gouvernement de l'occupant, à moins que ces actes ne soient de nature à obliger un successeur quelconque. Mais dans ce système on considère le souverain dépossédé, qui rentre dans son pays, comme

le successeur du gouvernement intermédiaire de l'occupant et dès lors c'est détruire le principe par l'exception car d'après les principes de droit, le successeur en droit public, comme en droit civil, est toujours tenu des actes de son auteur ou prédécesseur. Dudley Field (1) résout la question au moyen d'une distinction. Tous les actes d'administration politique accomplis par les ordres de l'envahisseur et toutes les modifications qu'il a fait subir à la constitution et aux rapports politiques de la population cessent d'être en vigueur à moins qu'ils n'aient eu lieu avec l'assentiment de la nation. Tous les actes privés accomplis pendant l'occupation, qu'il s'agisse de transmissions de biens, de jugements rendus ou d'autres actes, demeurent valables pourvu qu'ils soient conciliables avec la loi constitutionnelle de la nation, et légaux au moment où ils ont été faits.

Il est évident que le souverain qui reprend le gouvernement du pays, peut changer pour l'avenir toutes les lois et tous les arrêtés et règlements administratifs établis par l'occupant, de même que tout pouvoir souverain qui n'a jamais été déplacé peut changer pour l'avenir, par une loi postérieure, les lois antérieures. Mais cette thèse est en dehors de notre question et il s'agit seulement ici de savoir si le souverain précédent peut anéantir les actes de l'oc-

1. Dudley Field, *op. cit.* art., 733.

cupant. Pour résoudre cette question, il faut recourir à quelques principes généraux parmi lesquels nous devons citer : la nécessité de la non interruption de l'autorité souveraine ; il faut en effet qu'il y ait constamment une personne capable d'assurer par la force le maintien de l'ordre sur le territoire occupé et nous avons déjà constaté que cette sorte de domination n'est pas exercée par l'occupant dans son propre intérêt, mais dans l'intérêt du pays occupé lui-même. Un autre principe que nous ne devons pas non plus perdre de vue est que nul, ni le souverain ni la nation ou l'Etat, pas plus qu'un particulier, ne peut s'enrichir aux dépens d'autrui. Or, ces principes étant admis, de ce que l'occupant a remplacé momentanément le souverain dépossédé dans l'exercice de ses fonctions et qu'il a continué à exercer le pouvoir souverain, il nous semble que tous les actes passés par lui sont obligatoires pour le souverain légal, quand il revient, pourvu qu'ils aient été faits conformément aux lois existantes, sauf les usages admis par le droit de la guerre, comme par exemple les réquisitions. Mais, si l'occupant a vendu les biens immobiliers de l'Etat occupé, quelle sera la valeur de ces aliénations ? Il a été proclamé judiciairement en France, et même il a été reconnu diplomatiquement que les ventes des biens immobiliers, appartenant à l'Etat, consenties par l'occupant, n'ont ni valeur légale ni force obligatoire

puisque l'occupation de guerre ne constitue pas par elle-même un titre d'acquisition de la propriété des immeubles de l'Etat. Il peut arriver, assurément, que le gouvernement, qui est lésé par ces ventes, assure après la guerre, aux tiers acquéreurs la conservation des immeubles achetés ainsi par eux, comme l'a fait le Pape en 1815 au profit des possesseurs de biens dits nationaux, achetés par eux sous le gouvernement français.

Le principe de la nullité de la vente des immeubles, appartenant à l'Etat, faite par l'occupant, s'applique même au cas où l'aliénation aurait eu lieu en vue de satisfaire aux exigences de la guerre, dans le cas, par exemple, où l'occupant aurait un urgent besoin de se procurer de l'argent pour continuer ses opérations militaires. En fait, l'occupant, pourrait, incontestablement, user de la force dont il dispose, pour effectuer une pareille vente, mais, en droit, le contrat serait aux risques de l'acheteur, et, à la paix, les immeubles vendus seraient utilement revendiqués contre lui, car la vente de la chose d'autrui est nulle. Qui serait d'ailleurs juge de l'urgence du besoin ? En vain l'acheteur prétendrait-il à des dommages-intérêts en invoquant sa bonne foi ; comment ferait-il admettre, par des esprits équitables, qu'il ait sérieusement ignoré que l'immeuble vendu, situé sur le territoire occupé, était à autrui ? Non seulement l'acheteur serait dépossédé de l'immeuble qu'il

aurait cru acquérir, mais il s'exposerait encore à une grave responsabilité pénale s'il était citoyen du pays occupé. Le gouvernement de ce pays est en effet fondé à demander compte de leurs actes à ceux de ses nationaux qui, au mépris de leurs devoirs, auraient facilité l'occupation en traitant volontairement avec l'occupant pour l'aliénation et même pour l'exploitation des immeubles de l'Etat.

L'occupant a le droit de se servir des bâtiments de l'Etat pour y installer ses troupes et les divers services de l'armée, et, comme les revenus de ces bâtiments lui appartiennent, rien n'empêche qu'il ne les mette en location. Seulement, comme il n'est pas propriétaire mais simple détenteur de fait et administrateur provisoire, les contrats qu'il passe ne sont valables que jusqu'à la fin de l'occupation et ne peuvent lier le gouvernement légal rentré en possession. Ce dernier, dans des actes de cette nature, subira le fait accompli comme conséquence nécessaire de la force majeure, mais il ne saurait être tenu de respecter la durée des conventions souscrites et leurs effets à venir.

Quant aux paiements des impôts, effectués par les contribuables entre les mains de l'occupant, devront-ils être tenus pour valables par le gouvernement national rentré en possession du territoire occupé ? Klüber pose en principe que « le souverain légitime, rentré dans la possession d'un pays qui lui avait

été enlevé dans une guerre, n'est point tenu de reconnaître comme valables les actes du gouvernement » et il explique dans une note que l'on doit comprendre, parmi les actes dont il s'agit, « l'obligation imposée aux sujets par l'autorité souveraine de concourir aux charges publiques, soit par des services réguliers ou extraordinaires, soit par des impôts » (1). Nous sommes d'avis qu'il faut se prononcer pour la validité de ces paiements, car une solution contraire serait trop évidemment inique. Quel juste reproche le gouvernement national pourrait-il adresser à ces contribuables ? est-ce que l'occupation de guerre ne donne pas à l'obéissance passive de la population l'excuse de la force majeure ? Si l'on admet, comme on est bien forcé de le faire, que les habitants du pays occupé sont placés de fait sous la domination provisoire de l'occupant, qu'ils sont dans l'impossibilité matérielle de payer les impôts au souverain territorial, qu'ils sont contraints d'en verser le montant dans les mains de l'occupant, à quel titre pourrait-on les inquiéter et les forcer à payer une seconde fois ? En 1871, il a été reconnu qu'en principe l'occupant avait le droit de percevoir les impôts ; c'est du moins ce que nous pouvons conclure de la lecture de l'article 8 alinéa 2 des préliminaires de paix du 26 février 1871, ainsi conçu :

1. Klüber, *op. cit.*, § 258.

« Dans les départements occupés, la perception des impôts, après la ratification du présent traité, s'opérera pour le compte de la France ».

Il peut, cependant, y avoir double imposition dans certains cas, comme, par exemple, lorsque des sommes ont été perçues par l'occupant comme équivalent du rendement total de l'enregistrement, du timbre etc. Basées sur la moyenne du rendement des années précédentes, et fixées, ordinairement, à tant pour cent de l'impôt direct, ces sommes sont payées à l'ennemi par l'ensemble des contribuables. sans qu'en réalité l'enregistrement des actes soumis à cette formalité et l'emploi du papier timbré national aient lieu, l'occupation pouvant être un obstacle à ce que les habitants se conforment en cela aux lois de leur pays. Mais, ce paiement en bloc, effectué par l'ensemble des contribuables, n'empêche pas, qu'au terme de l'occupation, lorsque le gouvernement national a repris l'exercice complet de sa souveraineté, les habitants qui présentent à l'enregistrement les actes qu'ils ont pu faire enregistrer dans les délais légaux, ne soient obligés d'acquitter les droits attachés à l'accomplissement de cette formalité fiscale. Ils ont contribué au paiement à l'occupant de la somme équivalant au rendement total des impôts indirects, de l'enregistrement du timbre etc. ; ils sont obligés maintenant de payer l'enregistrement des actes qu'ils n'ont pu faire enre-

gistrer pendant l'occupation. Ils paieront donc deux fois. Le gouvernement accordera, toutefois, généralement des délais pour faire enregistrer, sans droit en sus, ni amende, tous les actes sous seing-privé qui, en contravention aux lois, n'auraient pas été soumis à cette formalité. C'est ainsi qu'agit la France en 1871, en accordant un délai de trois mois, à compter de la promulgation de la loi du 23 août 1871, pour faire enregistrer sans droit en sus ni amende.

La réintégration du gouvernement légitime dans le territoire, dont l'occupation ennemie l'avait temporairement dépouillée, peut éveiller des doutes sur la validité des paiements faits pendant la durée de la dépossession. C'est naturellement au débiteur qu'incombe le devoir d'établir qu'il a reçu décharge et de prouver : 1° que la somme due a été réellement payée ; 2° que la dette était échue lorsqu'elle a été soldée ; 3° qu'il n'a point agi avec l'intention délibérée de porter préjudice au créancier primitif. A ces preuves, le débiteur, citoyen du pays conquis ou sujet du conquérant, doit encore ajouter celle que le paiement a eu lieu par cas de force majeure, en démontrant, par exemple, que la dette a été acquittée en vertu d'un ordre auquel il était impossible de se soustraire sans s'exposer à un châtement personnel. Si le débiteur est de nationalité étrangère, c'est-à-dire neutre, il ne peut justifier sa conduite

qu'en prouvant que la loi constitutionnelle de l'Etat, auquel il appartient, reconnaît la validité des paiements effectués de bonne foi entre les mains d'une autorité de fait.

Au terme de notre étude, il nous est permis de constater que les effets salutaires du principe moderne, que la guerre est une relation d'Etat à Etat, se sont fait sentir d'une façon sensible et que le droit international a fait des progrès considérables dans ces derniers temps. Mais, en attendant la réalisation du projet de paix perpétuelle, nous devons souhaiter que la voie soit ouverte à de nouveaux progrès et que l'opinion publique soit mise à même de connaître et d'approuver les principes qu'il y a lieu de faire prévaloir. En effet, plus ces principes seront répandus et universellement admis, plus le sentiment clair du droit se développera dans l'humanité et plus aussi l'efficacité du droit international sera assurée dans le monde.

VU :

Le président de la thèse,
PILLET.

VU :

Le Doyen,
GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I

DE L'OCCUPATION

Invasion et occupation. — Occupation militaire et occupation de guerre. — Occupation de guerre et conquête. — L'occupation peut-elle être assimilée à la simple possession ? discussion à la Conférence de Bruxelles. — L'occupation ne supprime pas la souveraineté légale de l'Etat vaincu, elle ne fait que la suspendre.	1
--	---

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE L'OCCUPATION

Coutume de guerre chez les anciens peuples orientaux : Hébreux, Egyptiens, Assyriens et Phéniciens. — Coutume de guerre chez les Grecs. — Coutume de guerre chez les Romains. — Coutume de guerre chez les Européens barbares. — Coutume de guerre au moyen-âge.	24
--	----

CHAPITRE III

DES EFFETS DE L'OCCUPATION DANS LE DROIT ACTUEL

SECTION I

Effets de l'occupation sur la propriété publique

§ 1. — *Propriété immobilière de l'Etat*

- A. Biens du domaine public : droits du belligérant sur les arsenaux, routes et autres ouvrages de la défense. — Protection due aux églises, hôpitaux, monuments publics. 36
- B. Biens du domaine privé. — Etendue des droits de l'occupant sur les biens productifs de revenus et en particulier sur les forêts domaniales. — Condamnation des dévastations commises sur le territoire ennemi par pur esprit de vengeance. 46

§ 2. — *Propriété mobilière de l'Etat.*

Matériel de guerre, droit absolu du belligérant sur les armes, voitures, chevaux, vivres, etc. — Sommes d'argent trouvées dans les caisses publiques. — Créances appartenant à l'Etat ennemi, étendue des droits de l'occupant. — Droits de l'occupant sur les impôts. — Conditions mises à la perception et au recouvrement des contributions. — Effets de l'occupation sur la législation des douanes. — Protection due aux archives, collections scientifiques et artistiques. 58

SECTION II

Des effets de l'occupation sur la propriété privée

§ 1. — *Propriété immobilière des particuliers.*

Respect des droits du propriétaire sur ses immeubles

situés sur le territoire occupé. — Confiscation prohibé par le droit international moderne. — Interdictions des destructions inutiles.	87
--	----

§ 2. — *Propriété mobilière des particuliers.*

Interdiction de confisquer ou d'enlever les objets mo- biliers. Pratique du butin et du pillage condam- nable ; des excuses d'après Bluntschli ; décision de la Conférence de Bruxelles. — Biens incorporels des particuliers : droits du belligérant sur les créances appartenant aux ressortissants de l'Etat ennemi. Obligation pour un Etat d'exécuter les engagements pris envers les sujets du pays ennemi	94
Exceptions au principe du respect de la propriété pri- vée : atteintes commandées par les nécessités de la lutte. Droits de l'occupant sur les dépôts d'armes et fournitures militaires appartenant à des particuliers. Réquisitions et contributions	104

CHAPITRE IV

RÈGLES RELATIVES AUX CHEMINS DE FER, POSTES TÉLÉGRAPHES ET TÉLÉPHONES.

Utilité des chemins de fer en temps de guerre. — Divers régimes des chemins de fer. — Droits de l'oc- cupant sur le capital immobilier et mobilier. — Dis- tinctions à faire suivant que le chemin de fer appar- tient à l'Etat ou à des particuliers. — Exploitation, modification des tarifs, bénéfices de l'exploitation argent trouvé dans les caisses de l'administration. — Postes, télégraphes et téléphones	121
CONCLUSION.	149

